

REVISTA



CIENCIA POLITICA

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Departamento de Ciencias Políticas

Junio de 2008. Año 1. No. 2

EQUIPO EDITORIAL

Director:
Msc. Marlon Hernández Anzora

Equipo editor:
Lic. Eric López Águila
Dr. Rodolfo Castro Orellana
Lic. Luis Eduardo Ayala
Lic. Eliseo Ortiz Ruíz
Ing. René Mauricio Mejía

EDITORIAL

La fracasada apuesta por el neoliberalismo

ARTÍCULOS ACADÉMICOS

I. Comparación de *path dependence* del Estado de bienestar en los casos de EUA, Suecia y España

Dr. Manuel Sánchez de Dios
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid

II. Necesidad de institucionalizar la Responsabilidad Social de la Empresa

Dr. Julio Olivo Granadino
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador

III. Los usos de la noción de Ideología (2ª Parte)

Dr. Rodolfo Castro Orellana
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador

IV. La justicia constitucional salvadoreña: aspectos generales

Dr. Henry Alexander Mejía
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador

V. Delitos de cuello blanco: uno de los tres fantasmas de la criminología

Lic. Wilson Flores Zelada
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador

Editorial

La fracasada apuesta por el neoliberalismo

A pesar de la nula efectividad económica de las reformas neoliberales implementadas en las naciones latinoamericanas, éstas no pudieron dar el salto hacia estadios de mayor desarrollo y crecimiento económico. A pesar de su comprobado fracaso económico, no cabe lugar a dudas que la actual administración neo-conservadora de los Estados Unidos tiene todavía en mira continuar apoyando el proyecto neoliberal de muchos partidos de derecha en Latinoamérica.

Argentina fue el caso más ejemplar del auge del paradigma neoliberal en la región, pero también, el de su desplome. Algunos de los partidos de derecha que continúan gobernando han optado por un discurso populista, expresado mayoritariamente en las políticas de seguridad pública y las políticas sociales, entre ellos los gobiernos de Álvaro Uribe, Elías Antonio Saca y Felipe Calderón.

Los partidos de derecha de la región, con el apadrinamiento de los neoconservadores estadounidenses, persisten en la idea de llevar a cabo la privatización de los servicios públicos que aún quedan por privatizar en la región; apoyar legislaciones laborales que normen la flexibilización; judicializar las protestas sociales a través de leyes antiterroristas, bajo argumentos de “seguridad y protección contra el terrorismo”; militarizar los sistemas penitenciarios y evangelizar sus programas de readaptación social; implantar temas morales en la agenda de políticas públicas y procesos electorales (matrimonio gay, aborto, religión en la educación, educación sexual y reproductiva, investigación genética, etc.); introducir valores y conceptos religiosos para legitimar y justificar acciones políticas; e impulsar un agenda de comercio libre a secas, sin ningún tipo de estímulo para la integración social y política de las naciones latinoamericanas.

Dentro de las reformas políticas que no llevaron a cabo los gobiernos de derecha latinoamericanos, se encuentran las necesarias reformas fiscales que necesitan los países de la región, pues continuamos siendo países con una presión fiscal muy baja, que no permite una redistribución de la riqueza generada y nos pone como una de las regiones más desiguales en cuanto a distribución de ingresos. “En los países de ALC sería necesario aumentar la presión fiscal, establecer la imposición directa en aquellos países donde no exista, reducir el peso de la imposición indirecta (que es regresiva) y aumentar la base imponible. Esto no significa que haya que establecer tipos impositivos elevados. Bastaría con elevar progresivamente la presión fiscal en la región desde los niveles actuales (en general menores al 20% según los datos oficiales y probablemente menores teniendo en cuenta el peso de la economía sumergida), hasta niveles cercanos al 30% [Sartorius, Nocilás & Esteinberg, Federico. “*Propuesta para la cohesión social euro-latinoamericana*.” Febrero, 2006]”.

En su afán de reducción del Estado, los gobiernos de derecha no se dieron cuenta que, por el contrario, de lo que se trataba de fortalecer la institucionalidad democrática y se dedicaron a reducir presupuestos o quitar competencias a instituciones claves para el funcionamiento del Estado democrático de derecho. Su énfasis por la libertad absoluta

del mercado, sólo logró que América Latina, hoy por hoy, exporte menos que en otras décadas y haya perdido relevancia económica en el mundo. Además -en especial para Centroamérica-, la débil institucionalidad democrática ha provocado la proliferación de redes delincuenciales que han generado economías locales criminales, a través del establecimiento de tributos y el uso ilegítimo, pero real, de la violencia para cobrarlos. Logrando además el control territorial de importantes sectores populares.

El rol del Estado

Ni las izquierdas con fobia al comercio ni los neoliberales han entendido que para Latinoamérica la disyuntiva de más mercado en detrimento del Estado o viceversa, es completamente absurda. Como bien sentencia el nicaragüense Eduardo Jarquín, para que nuestros países puedan desarrollarse necesitan de más y mejor Estado, pero también de más y mejor mercado.

“En la década de los 90’s, la drástica reducción del papel del Estado como regulador y redistribuidor de rentas, la insuficiente legislación de los mercados liberalizados, la debilidad de la política de competencia y la falta de transparencia en muchos procesos de privatización ha generado una creciente desigualdad, tanto de renta como de oportunidades. En aquellos países en los que la brecha entre ricos y pobres se ha incrementado de forma más significativa, el malestar social de amplios sectores de la población se ha plasmado de forma radical [Sartorius, Nocilás & Esteinberg, Federico. *Propuesta para la cohesión social euro-latinoamericana*. Febrero, 2006]”.

La discusión de qué es más prioritario, si el mercado o el Estado, o peor aún, cuál de los dos es más malo e ineficiente, ha caído en franco sin sentido. Las izquierdas modernas latinoamericanas han entendido que el reto es consolidar Estado fuertes, pero no hipertróficos, que puedan llevar mayor inversión social, especialmente en educación, previsión social y salud. Estados que incentiven al mercado, pues un crecimiento económico sostenido es condición *sine qua non* para superar las condiciones de subdesarrollo de muchos de nuestros países. “No hay una fe ciega en que el mercado resuelve por sí solo, sino que obviamente requiere una combinación, tratar de buscar la combinación entre mercado y estado [Tokman, Marcelo -Coordinador de política económica del Ministerio de Hacienda de Chile-. *Foro permanente de debate de la izquierda: gestión de política fiscal desde un gobierno de izquierda*. Enero 2006, San Salvador]”.

En caso de darse una alternancia partidaria en el Ejecutivo para 2009, los objetivos y retos permanentes de la política económica del nuevo gobierno de El Salvador deben dirigirse a alcanzar un ritmo de crecimiento económico superior a los de los 20 años de políticas neoliberales implementados por ARENA, para reducir la tasa de desempleo y hacer posible la redistribución de la riqueza, a través de una política fiscal progresiva y consensuada. Un nuevo gobierno, sobre todo si se denomina de izquierda, debe procurar unas políticas económicas que se conviertan en verdadero bienestar para cada vez más amplios sectores sociales.

Los objetivos y retos sólo pueden ser desarrolladas a través de la acción del Estado, sin que esto implique convertirse en un Estado empresario, pues quedó claro para la Latinoamérica de los 90’s, con los gobiernos neoliberales, que el mercado libérrimo no

piensa ni desarrolla estrategias económicas de nación, y tampoco es capaz de crecer ni expandirse sin un Estado que le establezca y garantice ciertas condiciones mínimas.

ARTÍCULOS ACADÉMICOS

Comparación de *path dependence* del Estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España

Por

Dr. Manuel Sánchez de Dios¹
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN

En este trabajo se analiza y compara la formación del Estado de bienestar así como los cambios habidos en el periodo de *retrenchment* y por las reformas recientes en los casos de USA, Suecia y España. Para ello se sigue el enfoque de *path dependence* (trayectorias dependientes) promovido por P. Pierson. En la década de 1980 el neoliberalismo ejerció una gran presión sobre los fundamentos ideales del Estado de bienestar, pero ello sólo dió paso a una limitada reforma que en la época actual ha producido nuevos modos de gestión de los programas del bienestar. En USA la debilidad presente del partido demócrata explica el nuevo *path* de tipo conservador. En Suecia la estrecha vinculación entre los sindicatos y el partido socialdemócrata ha sido el soporte de un modelo que ofrece gran equidad. El caso español es fruto del impulso de una élite reformista y las crecientes expectativas populares expresadas electoralmente y ha alcanzado gran equidad por iniciar pronto y rápidamente un *path* socialdemócrata.

INTRODUCCIÓN:

El debate entorno al Estado de bienestar ha cambiado en los últimos años. Los trabajos sobre “la vieja política del *retrenchment*” como la ha llamado E. Scarbrough (2000) que ocurrió tras la crisis de la década de 1970, han sido sustituidos por otros donde se pone el acento en la “revitalización” (Ferrera y Rhodes, 2000) o la “nueva expansión” (Iversen y Cusak, 2000) de los Estados de bienestar maduros. Esto es mas evidente si cabe cuando consideramos los Estados de bienestar emergentes en Europa Central, América Latina o en Asia (Esping- Andersen, 1998, 20).

En las sociedades capitalistas avanzadas el debate actual se refiere a cómo adaptar el Estado de bienestar a las nuevas condiciones económicas y sociales. Esto quiere decir que hay que considerar las condiciones endógenas y exógenas que

¹ Participó como ponente invitado en el *Primer Seminario sobre Políticas Sociales del Bienestar: una perspectiva comparada*, realizado en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, en colaboración con la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), la Fundación Democrática para la Gobernabilidad (FUDEGOB) y la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

determinan los cambios y el tipo de cambios que pueden darse en los Estados de bienestar. Para ello hay que buscar la perspectiva mas amplia ya que solo es posible entender la naturaleza de las reformas con la visión mas comprensiva posible de cada caso. Aunque seamos conscientes de que la reforma es un proceso nuevo y distinto del periodo de la expansión del Estado de bienestar, cuando comparamos varios casos como hacemos en este trabajo, es cuando vemos lo importante que es el periodo de formación, debido a que se desarrollan configuraciones o regímenes diversos.

Por otro lado, el proceso de formación solo se puede entender, como explica Esping-Andersen (1990, 2), como la configuración de una estructura compleja que integra distintos componentes. La formación tiene que ser analizada como un proceso en el cual un conjunto de organizaciones e instituciones como sindicatos, organizaciones empresariales, las empresas, y las políticas sociales, las políticas del mercado de trabajo, etc., se desarrollan conjuntamente en largos periodos, reforzándose mutuamente en un proceso de mutuo ajuste y selección competitiva y generando importantes resultados (Pierson 2000a, 812).

En este trabajo analizamos y comparamos la evolución de tres casos, USA, Suecia y España, siguiendo el enfoque de *path dependence* (trayectorias dependientes) que implica una metodología que sigue la pauta señalada mas arriba. Para cada caso consideramos el proceso de formación y los cambios habidos en el periodo de *retrenchment* y posterior reforma. El caso español es peculiar en cuanto que se ha originado en el periodo de *retrenchment*. La metodología de *path dependece* aporta los conceptos analíticos y explicativos del proceso evolutivo de cada Estado de bienestar. Por ello consideramos en cada caso las coyunturas críticas, las trayectorias de desarrollo, los factores que refuerzan unas u otras tendencias, las secuencias, los aspectos contingentes que determinan ciertos resultados, así como los “efectos” que producen la retroalimentación positiva de los *paths* establecidos.

En este trabajo introducimos una explicación inicial del enfoque de *path dependence* y la teoría de “los rendimientos crecientes” que propugna P. Pierson en el marco de lo que se conoce como el nuevo institucionalismo histórico. A continuación analizamos para cada caso el proceso de formación y las transformaciones en la etapa del *retrenchment* y las reformas mas recientes.

1.- EL ENFOQUE DE *PATH DEPENDENCE*

A) El nuevo institucionalismo histórico

La teoría de *path dependence* se enmarca dentro del enfoque del llamado “institucionalismo histórico” que es un planteamiento que se desarrolla en los USA en los años 90 en el ámbito de lo que se conoce como “el nuevo institucionalismo”. Para esta escuela la ciencia política, en principio, se puede considerar como el estudio de las instituciones entendidas en un sentido lato, como organizaciones, reglas y procedimientos formales e informales que estructuran la conducta de los actores. El nuevo institucionalismo se centra en elaborar teorías explicativas del proceso político a partir de la idea que los factores institucionales determinan el comportamiento de los actores políticos, dando forma a sus objetivos y a la distribución del poder existente entre ellos en una situación determinada.

Para el institucionalismo histórico lo que interesa es saber cómo evolucionan las instituciones que canalizan las batallas políticas, ya que se considera que, aunque las instituciones son producto del conflicto político y de la elección, al mismo tiempo dan forma a las estrategias políticas y a los comportamientos (Thelen y Steinmo, 1992, 28). El institucionalismo histórico se basa en la premisa de que las instituciones no sólo importan porque alteran los límites en los que los actores adoptan sus estrategias, sino que el cambio institucional hace que los actores reformulen sus objetivos y las ideas que los animan a la acción política.

El institucionalismo histórico se diferencia del institucionalismo que sigue las tesis de la teoría de la elección racional. Para los “racionalistas” como Shepsle o Tsebelis las instituciones interesan en cuanto que factores del contexto estratégico de los actores. Sin embargo, para los institucionalistas históricos como T. Skocpol o D. Asford las instituciones juegan un papel mucho más relevante en el desarrollo de los procesos políticos, y en particular la historia política. Se considera que los actores políticos no son tanto sujetos con un “conocimiento completo” cuyo comportamiento racional les permite alcanzar al máximo sus objetivos, sino que realmente son simples seguidores de las normas establecidas a las que dan cumplimiento o ejecutan. El institucionalismo histórico cuestiona la premisa central del institucionalismo racionalista de que los actores gozan de plena capacidad para diseñar y llevar a cabo soluciones óptimas en función de los problemas que se plantean.

Los institucionalistas históricos están más preocupados por los orígenes de las instituciones que por las funciones que estas cumplen, y las instituciones interesan en cuanto que son un legado de un proceso histórico. Como veremos a continuación la teoría de *path dependence* encaja perfectamente en esta perspectiva, supone un retorno a la historia como apunta Pierson (2000b, 263), pero únicamente para buscar los momentos originarios de determinadas pautas que se reproducen desde entonces. Se trata de un enfoque histórico nuevo distinto del desarrollado desde los años sesenta que describe Ferrera (1999, 154).

B) Rasgos definitorios de la teoría de *path dependence* (trayectorias dependientes)

La perspectiva dominante en la teoría de *path dependence* surge del trabajo de los economistas que tratan de entender el proceso del desarrollo tecnológico (David, 1985 y Arthur, 1994). Estos pretenden dar explicación al hecho de que se impongan ciertas tecnologías sobre otras alternativas, que además prevalecen con el tiempo a pesar de que estas últimas pudieran haber sido más eficientes a largo plazo. Los politólogos han tomado de esta teoría la idea de que, al igual que en la tecnología, en la política hay elementos de azar, situaciones incontroladas, pero una vez que se adopta una pauta esta acaba siendo un camino cerrado o un *path* único, una “trayectoria dependiente”, y los actores tienen que ajustar sus estrategias al esquema establecido y prevaliente.

Lo fundamental de la teoría de *path dependence* radica en la idea de que en la acción social, en la toma de decisiones, en la formación de políticas, etc., se produce un efecto de *positive feedback* o de “retroalimentación positiva”. Es decir, que una vez que se establece una tendencia en la adopción de políticas esta se va reforzando con el paso del tiempo, o, dicho en términos de Pierson (2000b, 252), que “los pasos dados en una dirección inducen a nuevos movimientos en la misma dirección”. La lógica de ello descansa en que los beneficios relativos que se obtienen por seguir la acción que está en marcha contrastan con el coste de abandonar la pauta adoptada, coste que aumenta con el paso del tiempo. P. Pierson analiza esta cuestión mediante la llamada “teoría de los

rendimientos crecientes”, que también se toma de la economía. La tesis de partida es que los rendimientos que produce una acción o una institución política siempre crecen con el paso del tiempo, aunque puedan generar o desarrollar un círculo vicioso o no virtuoso.

La teoría de *path dependence* tiene una concepción del desarrollo político centrada en la existencia de “coyunturas críticas” y “trayectorias de desarrollo”(Thelen, 1999, 387). De ello resulta que es algo fundamental, por un lado, el análisis de los momentos cruciales de formación de las instituciones, pues estos envían a los países a través de diferentes trayectorias de desarrollo, y, por otro, que las instituciones evolucionan adaptándose a las condiciones ambientales pero siempre sujetas o condicionadas por las trayectorias seguidas anteriormente. Resulta de ello como algo central en la teoría de *path dependence* la temporalidad, es decir, el tiempo o el momento en que se producen las coyunturas, y la secuencialidad de los procesos en que surgen y se desarrollan las instituciones. Es muy relevante distinguir los momentos de formación o de coyuntura de los momentos en que las instituciones se refuerzan.

De aquí que esta teoría esta especialmente indicada para analizar y explicar la emergencia de las instituciones, y en particular del Estado de bienestar institucional. Esta teoría es especialmente útil para explicar las causas y consecuencias de la formación de las instituciones en un sentido amplio. Pero esta teoría plantea un problema de determinismo según M. Thelen (1999, 385). Como la teoría está centrada en la explicación de las situaciones de equilibrio, tiende a ocultar los casos de “conflicto” y, así, difulta el análisis de la cuestión del cambio institucional. Como apunta Thelen, es fácil percibir las situaciones de cambio como momentos de ruptura, de colisión institucional o de vacío institucional, sin embargo, es difícil explicar el cambio siguiendo los principios generales de la teoría del *positive feedback* o de los rendimientos crecientes. A juicio de Thelen la clave de este asunto está en que las circunstancias que muestran el cambio dependen del mecanismo particular de reproducción (*feedback positivo*) que dan sustento a tales instituciones. Las instituciones descansan en un grupo de fundamentos ideales y materiales que si se remueven abren las posibilidades del cambio.

Hay cuatro aspectos centrales que según Pierson (2000b, 263) aporta la teoría de *path dependence* para dar rigor al análisis institucional:

- 1.- El principio de “equilibrio múltiple”, basado en la idea de que bajo un grupo de condiciones iniciales se pueden dar múltiples soluciones posibles. La predicción es por ello muy difícil.
- 2.- El principio de la “contingencia”, basado en el hecho de que acontecimientos a veces irrelevantes pueden tener gran importancia y consecuencias perdurables a largo plazo. Por ello no se puede despreciar ningún tipo de suceso y no necesariamente hay que buscar grandes explicaciones para dar cuenta de los desarrollos institucionales mas importantes.
- 3.- “El tiempo y la secuencia” de acontecimientos juegan un papel crítico en el análisis político. La determinación de “cuando” se produce un acontecimiento es siempre crucial. Por otro lado hay que tener en cuenta que las primeras fases de una secuencia tienen mayor importancia, son mas determinantes, que las posteriores.
- 4.- “La inercia” es otro aspecto clave de la dinámica política, ya que, una vez que se establece el proceso de retroalimentación positiva, este lleva a situación de equilibrio. Esto hace que toda pauta, institución etc., se haga resistente al cambio.

Este enfoque destaca que las cuestiones centrales de los programas de análisis político tienen que ser principalmente dos:

- A) La búsqueda de “*branching points*”, es decir de puntos de partida o ramificación , desde los que se generan las instituciones y las pautas o trayectorias que estas siguen
- B) La identificación de los factores específicos que refuerzan las tendencias generadas en los puntos de ramificación.

El proceso de la retroalimentación positiva (*positive feedback*), por otra parte, se basa en unos mecanismos que generan un estructura de incentivos para la institucionalización , es decir, para establecer y perpetuar las instituciones. Pierson (2000b, 254) analiza tales mecanismos siguiendo la “teoría de los rendimientos crecientes” y destaca cuatro aspectos o “efectos” centrales, que son plenamente aplicables a la vida política y muy en particular al desarrollo institucional.

En primer lugar, está el mecanismo de los “elevados costes de establecimiento”. Cuando el establecimiento de una política, de una organización o de un procedimiento, tiene unos costes particularmente elevados los actores están muy incentivados para identificarse y ajustar su actividad a una opción determinada.

En segundo lugar está el “efecto aprendizaje”

El conocimiento obtenido en la operación de sistemas complejos (sean instituciones u otros) incentiva que se continúe el uso del sistema. De hecho, la repetición de lo aprendido en el manejo de sistemas hace que estos se usen más eficazmente y se produzcan innovaciones.

Otro mecanismo es el “efecto coordinación”, según el cual los actores adaptan su comportamiento a la nueva situación institucional cuando son conscientes de los beneficios que ello reporta. El efecto coordinación significa que una vez que las instituciones están en funcionamiento los actores adaptan sus estrategias tanto reflejando como reforzando la “lógica” del sistema. Paralelamente se genera el “efecto distribución” según Ikenberry (Thelen, 1999, 394), este explica que las instituciones refuerzan y reproducen ciertas pautas de distribución del poder político reforzando la posición de ciertos grupos, así como desarticulando y marginalizando a otros.

Finalmente, cabe hablar del “efecto adaptación de expectativas” basado en que la conciencia de los beneficios previstos que se derivan de seguir la pauta general, hace que los individuos adapten su actividad a tal pauta y, además, hace que las expectativas de los beneficios acaben siendo una realidad reforzando la pauta establecida

Según P. Pierson estos cuatro mecanismos son especialmente relevantes en la acción política por varias razones. Primero, porque en la política prevalecen pautas de acción colectiva con fuerte tendencia a generar el llamado efecto *free rider* y, por tanto, ello activa el efecto de “adaptación de expectativas” en los actores. Segundo, porque la actividad política tiene un alta densidad institucional, ya que la consecución de los bienes u objetivos públicos (objeto de la política) requiere la construcción de instituciones. Esto activa los rendimientos crecientes o la retroalimentación positiva por los elevados costes de creación de instituciones, porque se genera el efecto aprendizaje y se requiere la coordinación y la adaptación de expectativas respecto de las nuevas instituciones. En tercer lugar, en la actividad política el ejercicio de la autoridad genera incrementos asimétricos de poder (“efecto distribución”) entre los distintos grupos. Finalmente, la política se caracteriza por su opacidad y complejidad al estar basada en la negociación de intereses y requiere procedimientos elaborados para la adopción de acuerdos y toma de decisiones, que tienen elevados costes de aprendizaje y requieren la adaptación de expectativas. A todo ello se puede añadir que el horizonte temporal de la política es siempre el corto plazo y que las instituciones tienden a ser resistentes al cambio, por razón de la inexistencia de mecanismos de competitividad real (entre

actores, instituciones, etc.) y los elevados costes de aprendizaje y la citada complejidad de la política.

2.- EL CASO DE USA

El Estado de bienestar de USA ha tenido varias fases de desarrollo. La primera fue en la década de 1930 con el programa del *New Deal*, otra se dió en la década de 1960 con los programas de la *Great Society* y la *War on Poverty*, finalmente en la década de 1970 se inició un proceso de *retrenchment* (deconstrucción) y reforma bajo un molde conservador que llega a nuestros días.

A) La formación del modelo y la bifurcación de trayectorias

El *New Deal* se debió a la crisis económica posterior al crack de 1929, teniendo que atender elevadas tasas de desempleo y la reorganización de la economía. Por medio del *National Industrial Recovery Act*, el *National Labor Relations Act* y el *Social Security Act*, entre otras normas, el Gobierno norteamericano en 1935 por primera vez en la historia inició una intervención en la economía. Se reguló la economía y las relaciones laborales y, además, se formó el Estado de bienestar en los términos que actualmente lo conocemos. Entonces se establecieron los programas que hoy se conocen bajo la denominación de “seguridad social”, como es el seguro de jubilación, al que se añadió en 1955 el seguro de incapacidad, y los programas llamados de “bienestar” (*welfare*) o de asistencia social, como son el de Ayuda a las Familias con Hijos Dependientes (AFDC) y el seguro de desempleo. Resultado de ello fue que el Estado de bienestar en USA ha seguido una “trayectoria” que desde entonces ha bifurcado institucional y simbólicamente el sistema de protección social en el que, de un lado, hay un grupo de programas universalistas y, de otro, hay un grupo de programas de tipo asistencial para los pobres, que hace que estos queden estigmatizados (Weir, Orloff y Skockpol, 1988, 9).

El segundo periodo o “secuencia” de desarrollo fue debido a la entonces no resuelta cuestión de la pobreza. En 1965 el presidente Johnson proclamó la *War on Poverty* con el objetivo de integrar a los pobres en la “sociedad de la opulencia” norteamericana. La situación de pobreza radicaba principalmente en la comunidad negra que había emigrado a las regiones industriales del norte y donde no había puestos de trabajo para una población sin capacitación profesional.

La “guerra contra la pobreza” también estuvo vinculada con el movimiento de los derechos civiles para los americanos de color del sur, que por vía de diferentes procedimientos estaban impedidos de participar en las elecciones. Como consecuencia, la sociedad de la opulencia norteamericana de esta época era una sociedad en la que una parte importante de la población vivía en una profunda pobreza en *ghettos* y, al mismo tiempo, debido a causas raciales, no tenía ninguna influencia política. Los negros americanos fueron movilizados finalmente dentro de la coalición del partido demócrata para combatir esta situación.

Debido a la debilidad del partido demócrata, la “guerra contra la pobreza” del presidente Johnson no se definió bajo una estrategia de programa nacional de pleno empleo y consecuentemente no fue ideado para crear una alianza general que incluyera a los negros americanos, los trabajadores y las clases medias (Skockpol 1995, 247). Su

objeto únicamente era ayudar a la población de color pobre a salir adelante en una economía en crecimiento. El objetivo estratégico del partido era el de añadir a los negros americanos en la coalición demócrata en los centros urbanos, cosa que puede considerarse como un *branching point* o punto de ramificación para el desarrollo del Estado de bienestar de USA.

Por ello se tomaron varias iniciativas. La más importante fue la creación en 1965 de los programas públicos de asistencia sanitaria de *Medicare*, en el marco de la seguridad social para los jubilados mayores de 65 años y *Medicaid*, de tipo asistencial, para la población sin recursos. Complementariamente se crearon otros programas de tipo asistencial como *Food Stamps*, de ayuda para adquisición de alimentos a gente sin recursos, el programa de ayuda a las escuelas en zonas deprimidas, o la creación de clínicas de salud mental, etc. Finalmente, a través de las Agencias de Acción Comunitaria se pretendió favorecer la participación política de los receptores de los programas asistenciales. En general, estos programas siguieron una trayectoria inercial y no modificaron la estructura bifurcada que apareció en el *New Deal* y, con el tiempo, la separación entre la “seguridad social” y el “bienestar” (asistencia social) se incrementó.

Como ha apuntado T. Skokpol, las restricciones institucionales limitaron las posibilidades del desarrollo del Estado de bienestar, convirtiéndose en factores contingentes determinantes. De manera más precisa estos fueron la debilidad del Estado por su estructura federal, la falta de un aparato burocrático estatal fuerte y la debilidad de los partidos políticos.

Un aspecto contingente muy importante hasta la reforma de la década de 1960 fue el sistema federal porque dio poder de veto sobre el Estado del bienestar a los terratenientes de los Estados del sur, que controlaban la representación política con un sistema racista. Como miembros del partido demócrata, los congresistas sureños tenían el control de los comités parlamentarios debido al principio de antigüedad que rige las presidencias de los mismos, por esta vía estos congresistas vetaban cualquier ley que pudiera reducir sus privilegios económicos y sociales, como eran los programas generales del Estado del bienestar.

Las dos secuencias de desarrollo fueron dirigidas por el partido demócrata, en concreto por los demócratas liberales (Korpi, 2006,186). Bajo el presidente Roosevelt en la década de 1930 se formó una coalición en la que las fuerzas principales eran los trabajadores industriales del norte y los citados terratenientes del sur. En la década de 1960 bajo el presidente Kennedy la coalición demócrata incluyó a la comunidad de los negros americanos. Pero un aspecto contingente relevante es que el partido demócrata siempre fue una organización débil debido a la naturaleza del federalismo americano y debido a que los trabajadores y la comunidad afroamericana fueron meramente soportes nunca una parte integrante del partido.

Orto aspecto contingente ha sido que aunque los sindicatos americanos apoyaron el *New Deal*, no quedaron estrechamente vinculados al Estado del bienestar. Como ha explicado Orloff (1988), desde el siglo diecinueve los sindicatos se centraron en negociar las relaciones laborales con los empresarios, en lugar de luchar en el ámbito político por un Estado de bienestar integral. Una vez que no se había establecido un sistema de bienestar público universal tras el *New Deal*, los trabajadores, cuyos sindicatos eran realmente poderosos para esta época, comenzaron a negociar mejoras en las pensiones y en los seguros sanitarios en el marco de los contratos de trabajo. De tal manera que en el periodo de posguerra los trabajadores con empleo estable estaban bien protegidos por el sector privado ante cualquier contingencia.

Los trabajadores que estaban protegidos por el sector privado siempre se opusieron a cualquier política que implicara elevar los impuestos para el bienestar de los pobres y de los desempleados. Por ello es por lo que los trabajadores sindicados nunca presionaron para la expansión del Estado de bienestar. Esto también explica la creciente profundidad del *cleavage* racial en USA, ya que la mayor parte de la población viviendo de la asistencia social ha procedido de la comunidad afroamericana.

El *cleavage* étnico ha afectado al partido demócrata a lo largo del tiempo. Por ejemplo, una vez que se adoptaron los programas a favor de la población negra en la década de 1960 los miembros sureños abandonaron el partido rápidamente (Piven y Cloward, 1997, 104). Más tarde los trabajadores blancos dejaron de apoyar al partido en general. Como resultado de todo ello se puede aceptar la idea de Furniss y Tilton (1979, 164) de que el *cleavage* racial es una contingencia que dificulta el desarrollo del Estado de bienestar en USA. Sin embargo, como señala Ware (1985), la comunidad negra normalmente apoya electoralmente al partido demócrata aunque no esté integrada en el partido. El vínculo entre la comunidad negra y el partido se lleva a cabo por medio de intermediarios, los “porteros” de la comunidad, que son los líderes políticos, municipales y religiosos.

B) El periodo de *retrenchment*

El periodo de *retrenchment* del Estado de bienestar en USA comenzó con la presidencia de R. Reagan en la década de 1980. Este *branching point* está vinculado con el ascenso de la ideología neoconservadora de la “nueva derecha”, que continúa hasta el siglo XXI. Para los conservadores el Estado del bienestar tiene que estar basado en programas residuales que han de formar un “nicho de seguridad” para los pobres, pero que nunca deben interferir con el mercado. Para tal justificación, como han señalado Piven y Cloward (1997, 199) la nueva derecha recobró los mitos del “laissez faire” y del orden natural de la economía basada en el mercado.

Según Pierson (1994, 6) las políticas del partido republicano en el periodo del *retrenchment* se orientaron a remodelar el sistema institucional para hacer imposible el crecimiento del Estado del bienestar por la vía del gasto social en lugar de eliminar los programas existentes. Las principales medidas del *retrenchment* se refirieron a la política fiscal mediante el control del déficit y una fuerte oposición a la subida de impuestos. (*Economic Recovery Act de 1981, Tax Equity and Fiscal Responsibility Act de 1981 y Tax Reform Act de 1986*). En la práctica se redujo el gasto de los programas de AFDC, *Food Stamps* y *Medicaid* mediante la limitación de la cuantía de los beneficios y controlando la adquisición del derecho a las prestaciones, pero no desaparecieron (Quadagno, 1998, 2). Lo mismo ocurrió con los subsidios para vivienda y por desempleo, sin embargo, los programas de la seguridad social permanecieron sin cambios. Como consecuencia, debido a la bifurcación y división del sistema las ganancias de los programas de la seguridad social se produjeron, en un juego de suma cero, a expensas de los programas asistenciales.

Al mismo tiempo parte de las políticas del *retrenchment* se orientaron a debilitar a los sindicatos, por ejemplo al cambiar la composición de la *National Labor Review Board* (Pierson, 1994, 160). El activismo republicano orientado a debilitar a los sindicatos se reforzó gracias a la caída de afiliación sindical, que disminuyó la capacidad de los sindicatos para negociar.

El periodo de *retrenchment* afectó principalmente a los sectores más empobrecidos, que son los peor organizados, si acaso lo están, y no fueron capaces de presionar por el mantenimiento de la protección social (Pierson, 1996, 165). Donde

había apoyo para los programas junto con influencia política, como es la seguridad social por parte de las clases medias, no hubo “deconstrucción” en absoluto, todo lo contrario mas bien se produjo el efecto de “adaptación de expectativas” para los grupos de pensionistas.

C) El *path* reformista

En el comienzo de la presidencia demócrata de Clinton, cuando el partido demócrata controlaba el Congreso, el gasto social se incrementó y los programas del “bienestar” fueron los principales beneficiarios, pero las cosas cambiaron cuando los republicanos adquirieron el control del Congreso desde 1994, convirtiéndose tal control en un aspecto contingente clave en la época. Se impuso la tendencia conservadora de reducir el déficit público, equilibrar el presupuesto y reducción de impuestos, cosa que ha llevado a recortes de la asistencia social. La política social se empezó a guiar por una nueva propuesta: la eliminación de “la cultura de la dependencia”, lo que significaba reducir la dependencia de los pobres respecto de los programas del bienestar. Ello en definitiva suponía remover los fundamentos “ideales” del *path* de la asistencia social. El proceso se ha reforzado en el periodo de la presidencia republicana de G. Bush (2002-2008)

De acuerdo con esta propuesta, la “nueva política” –conservadora- del Estado del bienestar debe servir para “corregir” un comportamiento “desviado” que tienen los pobres dependientes de la asistencia social. Se presupone que los programas del bienestar tienden a erosionar la ética del trabajo entre los subsidiados, los cuales prefieren vivir de la asistencia social a trabajar por un salario (Bogard y McConell, 75). Esto es lo que llevó a la aprobación en 1996 del *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* que sustituyó el programa AFDC y otros programas menores por el de *Temporary Assistance for Needy Families* (TANF), que han incrementado la naturaleza residualista del sistema de bienestar (Moreno, 2000, 84)

Diseñado para integrar a los subsidiados que dependen de la asistencia social en el mercado de trabajo (Clayton y Pontusson, 1998, 87), el TANF supone una modificación material del *path* de la asistencia social. Ha establecido un límite máximo de cinco años para la percepción de subsidios además de establecer limitaciones al acceso de los inmigrantes al programa de *Food Stamps*, al acceso de los inmigrantes al subsidio por incapacidad laboral, y la reducción de los fondos federales para los servicios sociales y los programas de nutrición infantil. Por otra parte el TANF se basa en el esquema de subsidios federales a los Estados (*block grants*), descentralizando el Estado de bienestar. Este factor refuerza el nuevo *path* porque debido a la competición fiscal entre el gobierno federal y los Estados (Miles, 128), tal medida provoca que haya nuevos recortes en el nivel de los Estados generando, además, un incremento de las diferencias en las prestaciones entre los Estados, en particular en los subsidios por desempleo.

Uno de los elementos simbólicos del periodo demócrata ha sido la reforma sanitaria de la década de 1990, que además constituye un excelente elemento para la comparación institucional (Immergut, 1992, 57). El objetivo inicial del Gobierno de Clinton era reforzar la naturaleza pública del sistema sanitario, cosa que hubiera supuesto un cambio del modelo pues, como apunta Esping-Andersen (1999, 75), el Estado de bienestar de USA es extremadamente residual debido a la falta de un sistema nacional de salud. Debido a la oposición del *lobby* de los seguros sanitarios, el proyecto demócrata no se pudo llevar a acabo, en cambio hubo una auténtica revolución (Mintz, 1998, 219). A causa del “efecto distribución” (asimetría de poder reforzada) que

caracterizó el *path* seguido en USA en política sanitaria, los empresarios promovieron la transformación del sistema reforzando la acción de las fuerzas del mercado. Las grandes empresas impusieron el sistema HMO basado en la competición entre las *Health Maintenance Organizations* que ofrecen planes al menor coste, determinando una reducción de la calidad de la prestación sanitaria y de la protección sanitaria de los trabajadores, que la obtienen de estas organizaciones privadas en función de sus contratos de trabajo.

Por otra parte, debido al importante número de contratos laborales a tiempo parcial y temporal, de trabajos subcontratados sin protección, junto a la existencia de un importante número de pequeñas empresas que no dan protección sanitaria a sus empleados, el número de personas, especialmente de trabajadores de bajos ingresos, sin seguro sanitario es muy elevado en USA. Al mismo tiempo, el gasto público en sanidad debido a los rendimientos crecientes del programa *Medicare* ha venido creciendo constantemente. Todo esto ha resultado en una profundización de la segmentación social y de la desigualdad en términos de salud (Giamio y Manow, 1999, 993) De hecho mas de 40 millones de personas (15% del total de la población) no tienen protección sanitaria (Mishra, 2000, 118) salvo la de naturaleza puramente asistencial (*Medicaid*)

El proceso de reforma ha tendido a potenciar el *path* dominante en el caso USA de que el mercado es el que debe dirigir el desarrollo del Estado de bienestar. El modelo se orienta así definitivamente bajo los criterios de primar la eficiencia económica frente a la igualdad y la solidaridad, y de promover “la sociedad del bienestar” por el crecimiento económico y el enriquecimiento general de la población.

La política económica de la etapa reformista se ha orientado a la reducción del sector público, la liberalización de la economía, la reducción del deficit público y la bajada de impuestos, apoyando la política monetaria en lugar de la fiscal y la descentralización para reducir la intervención federal y el gasto social. Un factor que refuerza la nueva trayectoria se da en el ámbito laboral con la flexibilidad y la desregulación de los contratos, la promoción de contratos temporales o a tiempo parcial, y con el incremento del número de puestos de trabajo de baja remuneración. Se busca elevar del número de personas empleadas a costa de que muchas lo sean con salarios bajos y a costa de una alta segmentación laboral, con muchos trabajadores sobreviviendo cerca de la línea de la pobreza. A ello ha ayudado las restricciones citadas en los programas del bienestar, la reducción del subsidio de desempleo, la falta de políticas activas del mercado de trabajo y la crisis sindical.

D) Valoración general del caso

Desde 1995 gracias a la revolución tecnológica en informática y telecomunicaciones y debido al crecimiento sostenido y a una situación de casi pleno empleo, los niveles salariales empezaron a recuperarse y las rentas familiares se recobraron. Como señala Bluestone (2000, 162) para que esto ocurriera los trabajadores se vieron obligados a ampliar la jornada de trabajo con el multiempleo, para obtener recursos suficientes debido a los bajos salarios. También hubo factores añadidos como el desarrollo del consumo por el uso masivo de las tarjetas de crédito y el crecimiento especulativo de la bolsa. Sin embargo el modelo económico adoptado no permite mantener un crecimiento indefinido y con el cambio de ciclo, que ya se ha producido, y la desorganización de los mercados de trabajo y las reformas de los programas de protección social, en el caso de un fuerte crecimiento del desempleo se va a incrementar rápidamente y de manera aguda la pobreza y la desigualdad. Según Edlund (1999, 363)

esto puede ser la espita que provoque un incremento del conflicto social a medio plazo que genere una nueva coyuntura crítica para el Estado de bienestar en USA.

En todo caso no hay que olvidar que actualmente hay dos aspectos contingentes determinantes para el desarrollo del Estado de bienestar en USA. Por un lado los trabajadores han quedado desmovilizados tanto en términos políticos como sindicales. Los cambios en la estructura productiva, con la incorporación de la mujer al trabajo, las migraciones hacia los nuevos centros económicos en los Estados del sur, la sustitución de las grandes empresas industriales por otras nuevas y la estrategia conservadora de reducir el poder sindical, ha provocado una progresiva reducción de la sindicación que de acuerdo con el *US Bureau of Census* era de menos del 15% en 1998. Por otra parte, el partido demócrata, que ha sido el factor fundamental de la construcción del Estado de bienestar en USA, actualmente esta muy fragmentado (Akard, 1998, 188) y dominado por una tendencia conservadora debida a la presión de los empresarios que financian las caras campañas electorales. La división del partido se debe al *cleavage* étnico analizado y este determina el *path* de los programas de protección social (Walters, 1998, 37) También el *cleavage* étnico ha sido la causa del crecimiento del conservadurismo social en el partido demócrata.

3.- EL CASO SUECO

El caso sueco es bien conocido como el mejor ejemplo de modelo socialdemócrata, en términos de Esping-Andersen (1999, 78), de Estado de bienestar, por ser el que ha alcanzado el grado más elevado de bienestar colectivo e igualdad. Los suecos están orgullosos de su sistema y por muchos años ha sido el ejemplo a seguir en muchos países y por gobiernos de tipo socialista.

A) La formación de un *path* socialdemócrata

El origen del Estado de bienestar en Suecia data del histórico pacto de *Saltsjobaden* de 1938, en el cual se estableció un acuerdo de suma positiva entre capital y trabajo (Esping-Andersen, 1985, 200). En este *branching point* se fijó el marco en el que las negociaciones entre trabajadores y empresarios tendrían lugar desde entonces y ha servido como fundamento de unas relaciones laborales armónicas, con acuerdos sobre salarios, condiciones laborales y seguros complementarios. El consenso inicial se extendió mas tarde por el “efecto coordinación” y como fundamento del Estado de bienestar entre los trabajadores agrícolas, los empleados “de cuello blanco” y los trabajadores del sector público.

La expansión del Estado de bienestar sueco tuvo lugar tras la Segunda Guerra mundial muy rápidamente. El gasto público era del 24% del PNB en 1950 y alcanzó el 62% en 1980, siendo gasto social el 60% del total. Como señala S.E. Olsson (1990, 117) hubo varios pasos en el desarrollo de una política social universal e intensiva en servicios sociales. Tras la guerra, al mismo tiempo que los programas de vivienda y de empleo, se introdujeron las pensiones básicas, la asistencia a la infancia y el subsidio por incapacidad laboral. Las pensiones complementarias, determinadas según niveles de rentas salariales, fueron integradas en la década de 1950. En la década de 1960 se expandieron los servicios públicos de sanidad y educación. Desde la década de 1970 se fueron ampliando los derechos a prestaciones y mejorando el nivel de las mismas en una clara trayectoria de rendimientos crecientes.

Los acuerdos corporativos fueron posibles por la contingencia de que los sindicatos suecos son organizaciones fuertes, centralizadas y con amplio apoyo. El sindicato de trabajadores (LO) tiene afiliados al 90 % de los mismos, y el de empleados de “cuello blanco” (TCO) al 60%. Paralelamente las organizaciones empresariales están centralizadas (SAF) y, como hemos apuntado, desde la década de 1930 llegan a acuerdos sociales con los sindicatos. Suecia es así un claro exponente de Estado de bienestar derivado del poder sindical de la clase obrera (Pierson, 1996, 150; Korpi, 2006, 205).

Pero no solamente han sido relevantes los acuerdos corporativos, sino que también lo ha sido la estrecha relación entre el poder sindical y los Gobiernos socialdemócratas, contingencia que, podemos afirmar, es el principal soporte del Estado de bienestar sueco. De acuerdo con O. Ruin (1990, 230) el caso sueco se puede explicar por la preeminencia de los gobiernos socialistas y la estabilidad del sistema de partidos, ya que desde los años de 1930 el partido socialdemócrata suele obtener en torno al 45% del voto y suele dirigir los gobiernos. Solamente en 1976-82 y 1991-94 el partido socialista no participó en el gobierno.

También hay que destacar un fundamento ideal del *path* seguido en el caso sueco que ha explicado muy bien T. Tilton (1990). En Suecia la cultura socialdemócrata ha sido dominante teniendo entre sus principios inspiradores la idea de “democracia integral” de O. Palme, y la de *folkhemmet* (el Estado es la casa del pueblo) de Hanson relacionadas con la base consensual de la toma de decisiones. También los son las tesis defendidas por G. Myrdal de la existencia de una estrecha relación entre la eficiencia económica y la igualdad social (Tilton, 1990, 145) o la de Erlander sobre que la expansión del sector público permite ampliar la libertad y la seguridad de los ciudadanos (Ruin, 1990, 214). La socialdemocracia sueca ha estado siempre a favor del mercado para tener una economía eficiente, pero al mismo tiempo ha defendido la tesis de que debe haber cierto control social sobre el mismo.

En términos concretos, las ideas de la socialdemocracia sueca se han convertido en una estrategia económica basada en una “política activa del mercado del trabajo” y una “política salarial solidaria”, fundadas en la negociación colectiva centralizada. Esto dió como resultado que los trabajadores aceptaran recortes o limitaciones salariales a cambio del pleno empleo y del Estado de bienestar. Bajo lo que llamamos el “efecto aprendizaje”, R. Meidner y G. Rhen inspiraron tal estrategia y diseñaron así una típica política económica expansiva keynesiana, apoyada en la moderación salarial y en el control fiscal, pero, y esto es el punto mas relevante, con el objetivo de organizar una economía pequeña y abierta, orientada hacia las exportaciones, que al mismo tiempo tenía que ser competitiva y eficiente.

El aspecto central de la política económica era trasladar los recursos a los sectores de alta capacidad productiva. Esto afectaba directamente al mercado de trabajo donde se trataba de conseguir que, a un mismo tiempo, se diera una alta productividad y se provocara lo que en términos de Esping-Andersen se conoce como la “desmercantilización del trabajo”. En otras palabras esto suponía que mediante la recualificación profesional, los programas de relocalización de los trabajadores y la creación selectiva de empleo las empresas no competitivas se iban eliminando. Esto además acompañado del cambio tecnológico y de la mejora de la competitividad de la economía, facilitando su cambio estructural. Mientras tanto esta política eliminaba la presión que hay sobre los trabajadores al temor al desempleo debido al cambio tecnológico.

La política económica orientada hacia el pleno empleo ha sido un aspecto central del modelo económico sueco y el fundamento del Estado del bienestar, específicamente

porque la universalización del sistema de protección social está estrechamente vinculada a la universalización del empleo (Clayton y Pontusson, 1998, 77). En términos de empleo un rasgo que caracteriza el caso sueco es la participación de la mujer en el mercado de trabajo, con una ratio del 80%, la más elevada en el mundo. Esta ha sido posible por la creación de servicios de guardería, los subsidios y la regulación de bajas laborales por maternidad y, en particular, por el desarrollo intensivo de servicios sociales que substancialmente están gestionados por las mujeres. Esto probablemente está generando una nueva secuencia en este modelo y es sumamente relevante porque, como apunta Esping-Andersen (1998, 13), ha producido la igualdad efectiva entre el hombre y la mujer y la pobreza en las familias monoparentales es insignificante, en claro contraste con lo que ocurre en USA, por ejemplo.

El éxito del modelo socialdemócrata era completo antes de la crisis de 1971-1973; hubo alto crecimiento económico, elevados salarios y un sistema de bienestar social universal, amplio, generoso y equitativo. Debemos poner atención en el hecho de que en el modelo sueco sigue una secuencia particular ya que la política social, basada principalmente en servicios prestados por el Estado, ha sido resultado de una política económica exitosa. De hecho una diferencia del caso sueco es que la secuencia de construcción del Estado de bienestar se ha invertido en relación con otros casos: primero se desarrolló la política económica basada en la negociación colectiva, el segundo paso, dependiente del éxito del primero, fue la política social redistributiva. Por eso el sistema de seguridad social se estableció más tarde que en otros países y sólo fue posible una vez que hubo un elevado crecimiento ligado a la productividad del trabajo. Esto es por lo que los servicios sociales solamente se desarrollaron a partir de los años 60.

B) El periodo de *retrenchment* y reforma

Debido a la crisis económica los socialistas perdieron el gobierno en 1976 y comenzó, según Hecló y Madsen (1986, 61), un periodo de indecisión e incompreensión de los problemas económicos, en el que se comenzó a subsidiar a las empresas y se tomaron otras medidas erróneas. En 1982, cuando los socialistas volvieron al poder, la crisis se había agudizado con alto desempleo, elevada inflación, y elevados niveles salariales que limitaban la capacidad de maniobra de la “política activa del mercado de trabajo”.

En esta época se abrió un debate sobre la viabilidad del Estado de bienestar sueco cuestionándose los fundamentos ideales dominantes hasta entonces. Los liberales y conservadores, como G. Heckser (1984), acusaban a los socialdemócratas de perder el tren neoliberal que estaba atravesando Europa y USA. Estos hacían propuestas de desregulación, fortalecimiento del mercado, privatización y *retrenchment* o “deconstrucción” del Estado de bienestar. Por la parte socialista se desarrolló un nuevo punto de vista liderado por el ministro de economía Feldt, que manifestaba la necesidad de recuperar la competitividad de las empresas suecas mediante el reforzamiento de los incentivos de los empresarios y mediante la moderación salarial y la reforma fiscal (Sánchez de Dios, 1993, 301).

Las medidas que se adoptaron entonces fueron las de reducción de gasto público, eliminación de los subsidios empresariales, restricciones salariales, desregulación de los mercados financieros y devaluación de la Corona. Para 1985 la demanda internacional se recuperó y el desempleo y el déficit se redujeron, sin embargo se adoptaron algunos

cambios importantes como la reforma del impuesto de la renta de 1989, que redujo a la mitad el tipo aplicable a los perceptores de rentas mas elevadas.

Una nueva crisis en 1991 provocó un cambio de gobierno al tener los socialdemócratas unos resultados electorales desastrosos (38% del voto) imponiéndose una estrategia conservadora que impulsaba una nueva trayectoria al Estado de bienestar sueco. Uno de sus aspectos centrales era reducir el poder sindical. Con este objetivo la organización empresarial SAF decidió en 1990 no continuar con la negociación colectiva centralizada, que sin embargo se mantuvo a nivel regional, y en 1991 retiró a sus representantes de todas las agencias estatales (Stephens, 1998, 50) En la misma dirección el gobierno “burgués” separó a los sindicatos de la gestión de los subsidios de desempleo en 1993. Por otra parte el Gobierno reguló una privatización parcial del suministro de servicios. En educación fue introducido el sistema de “bonos” para permitir que las familias pudieran escoger entre escuelas públicas o privadas, con lo que el Estado comenzó a financiar parcialmente la enseñanza privada. También el Estado empezó a financiar las guarderías, y en el sistema sanitario se estableció la posibilidad de escoger al médico de familia.

La situación económica empeoró en estos años y hubo crecimiento negativo de la economía, el desempleo alcanzó el 12.5 % en 1993 (el gasto social superó el 40% del PNB este año). Los socialistas volvieron a ocupar el Gobierno tras las elecciones de 1994, momento en el que se produjo un gran debate electoral en torno al Estado del bienestar. Los socialdemócratas mantuvieron buena parte de los cambios introducidos en la prestación de servicios justificándolos en la necesidad de combatir la tendencia a la irresponsabilidad y al distanciamiento de la burocracia. No parece que estas medidas hayan sido especialmente determinantes a largo plazo, porque sólo afectan a un porcentaje muy pequeño del gasto y, como apunta Kuhnle (2000), la naturaleza estatal de la protección social ha permanecido. Además estas medidas tuvieron un alcance muy limitado en comparación, por ejemplo, con el caso británico (Clayton y Pontusson, 1998, 92), no pudiéndose hablar en este caso, por tanto, de que se iniciara nueva trayectoria.

Otras decisiones tomadas por el Gobierno “burgués” como recortes en las pensiones, desempleo y subsidios por enfermedad fueron apoyadas por los socialistas (Stephens, 1998, 48). En contraste con el caso de USA, los recortes introducidos por los gobiernos desde 1990 se han extendido mas o menos igualitariamente entre la totalidad de los programas de bienestar (Clayton y Pontusson, 1998, 87).

Entre las reformas introducidas en estos años hubo un acuerdo general para cambiar el sistema de pensiones para lo que se aprobó una ley en 1998 y se acordó una reforma en un periodo de veinte años. La reforma de las pensiones fue acordada por una coalición de múltiples partidos que incluía a los socialdemócratas y a los otros partidos no socialistas, con el apoyo tácito, además, de los distintos sindicatos. La reforma explícitamente vincula la cuantía de las percepciones a las contribuciones realizadas y por tanto el nuevo sistema va a perder en gran medida su carácter redistributivo (Anderson, 2001, 1079)

Sin embargo con el Gobierno socialista ha habido un cambio significativo en la gestión del seguro de desempleo, que es muy representativo de lo que ha pasado recientemente en el Estado de bienestar corporatista sueco. El hecho es que en el seguro de desempleo las prestaciones son gestionadas por los sindicatos y están estrechamente vinculadas a la política activa del mercado de trabajo, debido a que los subsidios pueden ser indefinidos cuando el parado participa en los programas de recualificación profesional. Cuando la coalición “burguesa” tomó el control del Gobierno en 1991 la reforma del seguro del desempleo se convirtió en una prioridad (Anderson, 2001, 1080),

en razón de la elevada tasa de paro que apareció repentinamente en ese momento. Juntamente con recortes en las prestaciones, el Gobierno decidió terminar con el poder sindical en la gestión de los subsidios, como hemos visto. Sin embargo, al volver a ocupar el Gobierno los socialdemócratas eliminaron la legislación conservadora y al mismo tiempo que acordaron con los sindicatos un recorte de las prestaciones, les devolvieron la gestión del seguro, procediendo, además, a incrementar el gasto en las políticas activas del mercado de trabajo. Todo esto significa, como dice Kuhnle (2000, 219), que el Estado de bienestar sueco se ha mantenido desde el principio como un sistema basado en la polarización de las clases sociales, y también que la relación entre el Gobierno y los sindicatos es, como ya hemos dicho, el fundamento de la retroalimentación positiva de la trayectoria socialdemócrata que sigue.

C) Valoración general del caso

La evaluación que se puede hacer del caso sueco es que aunque ha habido importantes reformas en el sistema, podemos afirmar con Lindbom (2001, 187) que Suecia a principios del siglo XXI permanece siendo un Estado de bienestar de trayectoria socialdemócrata. Además, se puede asegurar con Anderson (2001, 1064) que el partido socialdemócrata y los sindicatos son actores centrales en las luchas políticas por el Estado de bienestar. De hecho, como han apuntado Clayton y Pontusson (1998, 96), las reformas en Suecia pueden ser consideradas como una respuesta política a la presión de la coalición interclasista de empresarios y trabajadores del sector exportador y multinacional de la economía, que, por otra parte, suponen una mejora del modelo consecuencia del “efecto aprendizaje”. Por otro lado, el esquema consensual desde el que se ha montado el Estado de bienestar sueco hace que las reformas sean complicadas ya que goza de un gran apoyo y legitimidad resultado de la adaptación de expectativas de la población

Del análisis realizado se deducen dos grandes aspectos contingentes determinantes del caso. Primero, que el sistema sueco de bienestar ha sido y permanece siendo resultado de un modelo económico relacionado con el desarrollo de una pequeña economía orientada hacia el sector exportador (Lindbom, 2001, 188). Sabemos que en la práctica el sistema de bienestar social ha tenido poca o muy poca importancia con relación a los problemas económicos de los años noventa (Stephens, 1998, 33). En segundo lugar, se entiende que los acuerdos corporativos han sido necesarios para mejorar la productividad de la economía al mismo tiempo que han ayudado al cambio tecnológico. Esto es por lo que solo con el acuerdo de los sindicatos ha sido posible reformar el Estado de bienestar, ya que el mantenimiento de la seguridad social básica ha sido una condición de los sindicatos del sector privado para apoyar reformas y recortes en el sector público. (Clayton and Pontusson, 1998, 97)

De ello resulta que el Estado de bienestar socialdemócrata permanece con buena salud y continúa siendo altamente redistributivo. Además, está orientado a hacer una economía abierta realmente eficiente con pleno empleo, de tal forma que no se de incompatibilidad entre eficiencia económica y la igualdad social. La base de todo el sistema, el factor que refuerza la tendencia del modelo, es la fortaleza de la socialdemocracia y de los sindicatos (Anderson, 2001, 1088). El enigma sobre como va a evolucionar el caso sueco en el futuro parece que está menos relacionado con su eficiencia económica que con la cuestión de que aparentemente ha llegado a sus límites en inclusión, universalismo y generosidad (Stephens, 1998, 55; Kuhnle, 2000, 224).

4.- EL CASO ESPAÑOL

El Estado de bienestar español se originó con la dictadura franquista (1939-75) bajo un patrón paternalista, autoritario y residual. El Estado de bienestar “institucional” se estableció en la década de 1960 cuando el programa de liberalización económica, el Plan de Estabilización, comenzó a ponerse en marcha. Fue consecuencia de la modernización industrial, de la necesidad de mejorar la preparación técnica de los trabajadores, al mismo tiempo que consecuencia de las demandas de la nueva clase media urbana. La Ley de Bases de la Seguridad Social, que fue aprobada en 1963 y entró en vigor en 1967, paso a paso modificó dando uniformidad al sistema mutualista anterior caracterizado por unas prestaciones insuficientes y una organización y financiación caóticas (Gutiérrez Junquera, 2000, 256) Años mas tarde fueron adoptadas una Ley de Educación y un plan de financiación de la vivienda.

El régimen de Franco generó una trayectoria que impedía que los grupos sociales pudieran introducir demandas en el sistema político y subordinaba el desarrollo del Estado del bienestar al objetivo de la acumulación capitalista, es destacable en este sentido la existencia de un sistema fiscal regresivo que no permitía realizar una política redistributiva (Rodríguez Cabrero, 1989, 81). Es verdad que el gasto social se incrementó entre 1960 y 1975 pasando de 9,7 % al 13% del PNB, pero esta tasa estaba muy lejos del 33,8 % de promedio de los 15 países de la UE en ese momento (Gutiérrez, Junquera, 2000, 252). Como apunta Navarro (1994, 41), la situación presente del Estado de bienestar español es consecuencia de un retraso inicial provocado por el régimen autoritario franquista.

A) El *path* redistributivo

El Estado de bienestar “redistributivo” se estableció en España al mismo tiempo que el sistema democrático, y se puede decir que este formó parte de la propia “transición a la democracia”. Es destacable, además, que ello ocurrió al mismo tiempo que la economía española resultaba afectada por la crisis del petróleo de 1973. Por tanto la peculiaridad del caso español es que el Estado de bienestar se desarrolló en una coyuntura crítica que era el tiempo del *retrenchment*, de la “deconstrucción” del mismo en los países occidentales. Por esto en el desarrollo inicial del Estado de bienestar español se ha dado una peculiar mezcla de factores que no definían una tendencia clara, ya que como apunta Castles (1995, 306): “la democracia liberó una transformación socioeconómica que estuvo ligada a un alto nivel de desempleo”.

Un rasgo distintivo de la transición española fue el consenso entre las fuerzas sociales y políticas, que resultó ser un factor determinante de la trayectoria que iba adoptar el Estado de bienestar, redujo sus costes de establecimiento y provocó el efecto coordinación de los actores. Así desde el primer momento los partidos políticos, los sindicatos y otros grupos de presión que estaban estrechamente interesados en la consolidación de la democracia canalizaron sus demandas en el sistema político por la vía del compromiso y de la acomodación de intereses (Encarnación, 1997, 338). El internacionalmente conocido “Pacto de la Moncloa” firmado por los partidos políticos en 1977, que comprendía un plan de estabilización económica, inició el proceso de consenso. Un año después fue aprobada la nueva Constitución que estipula que los derechos sociales y los principios sociales deben inspirar la acción de gobierno.

Durante la transición hubo varios acuerdos corporativos. En 1980 el AMI, Acuerdo Marco Interconfederal, y en 1981 el AMI-2 que fueron firmados por el

sindicato socialista UGT y la principal organización empresarial CEOE. El ANE, Acuerdo Nacional de Empleo, fué firmado en 1982 por el Gobierno y los sindicatos mas importantes: el comunista CCOO y el socialista UGT. Este fue mas bien un pacto simbólico después del intento fallido de golpe de Estado de 1981. Estos acuerdos sirvieron en particular para prevenir la hiperinflación, principalmente restringiendo salarios, y para organizar las relaciones laborales y la negociacion colectiva a partir del Estatuto de los Trabajadores vigente desde 1980.

Un aspecto contingente de este periodo es que estos pactos no fueron firmados por unos sindicatos fuertes o unas organizaciones empresariales muy desarrolladas. De hecho la sociedad civil española se caracterizaba por un déficit organizativo (Encarnation 2001, 5) A pesar de que en los primeros días de la transición los niveles de presión social por movilizaciones y la elevada tasa de afiliación sindical fueron los promotores del incremento del gasto social (Ochando y Carrasco, 2000, 272), en realidad la afiliación sindical en 1978, con una tasa del 28 % de los trabajadores asalariados, era un espejismo porque la densidad sindical bajó al 13 por ciento dos años mas tarde (Subirats y Goma, 1997, 412). La confederación española de empresarios, CEOE, era una organización completamente nueva en ese momento y tenía una naturaleza fundamentalmente reactiva (Molins y Casademont, 1998, 126). De igual modo se puede añadir que los partidos políticos eran organizaciones débiles recién formadas.

Si su fundamento fue el consenso, no se puede decir, sin embargo, que el origen del Estado de bienestar redistributivo en España fuera resultado de un proceso de acuerdos corporativos similar al que hubo en Suecia o en Austria. Como ha apuntado P. Heywood (1998, 107) la concertación social y política fue debida al generalizado deseo de compromiso y consenso entre la élite reformista preocupada con la consolidación de la democracia. Adicionalmente los Gobiernos vieron los pactos como un medio para ganar legitimidad hacia decisiones políticas potencialmente impopulares, como eran las recortes salariales. Finalmente los líderes sindicales creían que los pactos sociales les daban un papel clave como representantes de intereses funcionales en la negociación política.

En la transición política el gasto social se incrementó muy rápido, alcanzando el 22,6 del PNB en 1982. Las transferencias de renta fueron la principal parte del gasto social, particularmente en el seguro de desempleo debido los efectos de la crisis económica y la rápida perdida de puestos de trabajo. Las pensiones de jubilación ocuparon el segundo lugar en importancia y se generalizaron entre la clase media y los trabajadores agrícolas. No fue posible en ese momento establecer un sistema completamente universal de bienestar en sanidad y educación.. El proceso de institucionalización del nuevo Estado de bienestar estuvo basado en una redistribución de la renta a través de un nuevo sistema fiscal progresivo de 1977 (IRPF), y comenzó el proceso de descentralización política.

B) El *path* socialdemócrata

Desde 1982 a 1996 hubo un gobierno socialista en España que se convirtió en un *branching point* del Estado de bienestar el cual, según apunta Rodríguez Cabrero (1998, 144), se desarrolló a partir de entonces bajo dos ejes. Por una lado bajo un *path* típicamente socialdemócrata, centrado en el establecimiento de un sistema universal de servicios sociales, y, por otro, bajo influencia de un *path* de corte neoliberal, caracterizado por el establecimiento de una protección social de baja intensidad en pensiones y desempleo y por el uso, como resultado, de prestaciones de tipo asistencial.

Ello fue debido a que al mismo tiempo que se quería desarrollar un sistema universal de servicios sociales, se tenía que realizar un control férreo del gasto público, aspecto contingente debido al compromiso político de la integración en la Unión Europea.

El Estado de bienestar del primer periodo de gobierno socialista tiene que ser entendido sobre todo en relación y en la secuencia de un proyecto general de modernización económica: cambio estructural, expansión del mercado y desarrollo económico. Este plan estaba además vinculado al proceso de integración de España en la UE desde 1986. Por ello España tuvo que aceptar los compromisos de liberalización de los mercados, preservación de la estabilidad interna, el control del gasto público y del déficit público y la creación de un ámbito autónomo para la política monetaria dando autonomía del Banco de España.

El proceso de liberalización económica y de modernización desde 1982 se basó en un nuevo programa de estabilización desarrollado al mismo tiempo que una política monetaria restrictiva, una política fiscal progresiva, la reforma de la industria nacionalizada y la reforma del mercado de trabajo. Hubo también una gran expansión de la inversión en infraestructuras y en capital humano en el periodo. Debido a que la concertación social no fue posible desde 1987, el gobierno socialista tuvo que implementar la política económica restrictiva mediante medidas monetarias para combatir la inflación (Boix, 1997, 37)

Consecuentemente el Gobierno modernizó el sistema fiscal: en 1985 el IRPF se hizo más progresivo y en 1986 se introdujo el IVA. Además, para hacer la economía española más competitiva, el ejecutivo estimuló la integración empresarial y las empresas públicas fueron reformadas y un grupo importante de ellas fueron privatizadas. Por otro lado, el Gobierno centró su estrategia en mejorar la estructura económica por medio de inversión pública siguiendo un patrón típicamente Keynesiano. Por la política fiscal los ingresos públicos crecieron de manera sistemática (8.3% del PNB entre 1982 y 1995) y por la contención del gasto social en los 90, el déficit público también se contuvo, resultando un crecimiento de la tasa de inversión pública que entre 1982 y 1990 duplicó la de la OCDE. La inversión se canalizó hacia las infraestructuras. El gobierno del PSOE desarrolló también una política activa del mercado de trabajo mediante la formación profesional y el gasto en educación que pasó de 3 al 4,3 % del PNB entre 1982 y 1995.

El programa del PSOE de modernización socioeconómica fue apoyado principalmente por el electorado y sólo de forma muy limitada incluido en acuerdos corporativos. No fue posible un pacto social en el periodo porque los sindicatos eran débiles, el sistema de negociación colectiva dominante en España es sectorial y por la política económica y laboral adoptada por el Gobierno. Hubo tres acuerdos antes de 1987 referentes a límites salariales para combatir la inflación: AI en 1983, AES1 en 1985 y AES2 en 1986, pero solamente el primero fue firmado por los dos sindicatos dominantes, UGT y CCOO. Los comunistas rechazaron los otros dos acuerdos. En 1988 hubo una huelga general en contra de la política de flexibilidad laboral que dividió y profundizó el desacuerdo entre el Gobierno socialista y los sindicatos. Desde entonces los pactos sociales no fueron posibles.

Una cuestión especial del periodo socialista fue la política laboral, cuya trayectoria estaba determinada por un alto desempleo estructural bien conocido de la economía española y que constituye un factor contingente que puede alterar fácilmente una situación de equilibrio. De hecho es aceptado de forma general que la economía española difícilmente puede alcanzar la situación de pleno empleo, señalándose como hace S. A. Pérez (1999, 660) que el caso español “representa un caso extremo en el escenario europeo.”

En los 80 y en los 90 el paro creció porque gran cantidad de jóvenes llegaron al mercado de trabajo debido al boom de natalidad de los años 60, en segundo lugar, porque comenzó la incorporación de la mujer al trabajo y, en tercer lugar, por la reforma económica (Viaña, 1997, 162), con la que esta relacionada la cuestión de la baja cualificación de los trabajadores, pues la falta de formación profesional ha sido uno de los principales obstáculos para la creación de puestos de trabajo (Boix,1997, 42). Además hubo dos periodos de crisis económica, uno al principios de los 80 y otro después de 1992.

Los programas de estabilización y modernización junto con el elevado desempleo llevaron al gobierno del PSOE a relacionarse con los trabajadores a través del control salarial y la flexibilización del mercado laboral. (S.A. Pérez, 199, 673).

En 1984 se aprobó una nueva ley laboral que permitía los contratos a plazo y a tiempo parcial. El resultado de esta reforma fue una división o segmentación de los trabajadores en dos grupos. Uno integrado por los trabajadores bien remunerados, cuyos salarios se fijaban en la negociación sectorial. Estos trabajadores disfrutaban de contratos indefinidos con cláusulas de rescisión agravadas y, al mismo tiempo, eran trabajadores sindicados. El otro grupo es el de los trabajadores en los sectores de riesgo, que pueden ser fácilmente despedidos a bajo coste, que tienen contratos a plazo y que tienen baja tasa de afiliación sindical. Un elevado número de estos trabajadores son mujeres. Las grandes empresas emplean trabajadores del primer grupo, mientras que las pequeñas y medianas empresas lo hacen del segundo. Una nueva reforma laboral en 1994 aumentó la flexibilidad laboral permitiendo nuevas formas de contratación temporal.

La política económica del gobierno socialista tuvo un gran éxito al mejorar el crecimiento económico, el desarrollo y la competitividad de la economía, produciendo la modernización del sistema. Además, ello permitió demostrar que no había contradicciones entre una política de intervención directa o regulativa para promover la competitividad de la economía, con el proceso de privatizaciones y, si fuera necesario, con cierta desregulación y flexibilidad. Sin embargo la política del PSOE no pudo acabar con el problema estructural del desempleo y tuvo los efectos no intencionados de elevar la alta tasa de desempleados de larga duración y de segmentar el mercado de trabajo entre empleo estable e inestable.

La política social del PSOE básicamente continuó el *path* de la tendencia liberal reformista del periodo de la transición, mejorando los programas universales de acuerdo con la idea de establecer los servicios del bienestar social como derechos sociales y como parte del proceso modernizador. El periodo socialista se caracterizó por la universalización de los programas. La principal diferencia respecto del periodo anterior fue que estos pasaron a generarse básicamente por el sector público, lo que es un factor que impuso y sirve de refuerzo de una trayectoria típicamente socialdemócrata. En este periodo hubo un incremento regular del gasto social que era del 22.6 % del PNB en 1982 y alcanzó 27.7 en 1995. Adicionalmente parte de la gestión del bienestar se cedió a los gobiernos regionales, de tal forma que en 1996 el 63% del gasto en educación y el 60 % del gasto en sanidad estaban descentralizados (Carrillo, 2001, 325)

Desde 1993 hubo un gobierno socialista minoritario y también fue introducida una nueva política económica basada en los acuerdos del Tratado de Maastrich. Con el objetivo de reducir el déficit público al mismo que se universalizaban los servicios público, este Gobierno procedió a incrementar las prestaciones de tipo asistencial, en una trayectoria por la que se trataba de llegar al mayor número posible de beneficiarios pero con la clase de beneficios mas económica posible. En particular el desarrollo de los subsidios asistenciales, que es un tipo de programa orientado a combatir la pobreza

severa (75% del salario mínimo), estuvo estrechamente relacionado con la evolución del desempleo, así, mientras que el 18% de los parados subsidiados percibían estos subsidios en 1982, en 1995 alcanzaban al 57%.

Con el gobierno del PSOE hubo una gran reforma en educación. Se estableció el autogobierno de las universidades en 1983, la participación democrática en las escuelas en 1984, la educación básica se hizo obligatoria y gratuita hasta la edad de 16 años bajo una nueva estructura en 1990. Al mismo tiempo la enseñanza pública se reforzó mediante el incremento del número de escuelas. El sistema sanitario también tuvo un cambio relevante tanto en organización como en descentralización (Bel, 1997, 87) En 1986 se puso en vigor una nueva Ley General de Sanidad que fue un paso decisivo para la creación de un servicio social. Inspirado por los ejemplos británico e italiano se formó un Servicio Nacional de Salud.

Se puede considerar que la política social del gobierno del PSOE tuvo un impacto positivo en la expansión de los derechos sociales y como parte del proceso de modernización, cuyo objetivo era colocar a España en línea con los estándares europeos (Hopkin, 2001, 28). Hubo una universalización de servicios en sanidad, educación y pensiones de jubilación y se desarrolló un vasto sistema de protección de los parados. Sanidad fue la política más importante para la redistribución y la generación de igualdad social. Es remarcable que la sanidad, casi en su totalidad, y la educación, en una buena proporción, se gestionan desde el sector público como servicios sociales universales. Es evidente que desde la perspectiva socialdemócrata la política social del gobierno socialista ha compensado los efectos negativos de la política laboral.

Pierson (2000a, 809) apunta que el hecho de que la política social se haya generado en una rápida secuencia por un gobierno socialdemócrata ha sido un factor determinante de su actual naturaleza igualitaria y, en nuestra opinión, también de su gran desarrollo, cosa que se ve al comparar el caso español con otros modelos que emergen recientemente.

Para mejor evaluar la política económica y social se puede decir que hay evidencia de que, a diferencia de otros países de la OCDE, en este periodo en España se dio un crecimiento de la renta personal y una reducción de la desigualdad económica junto a una gran redistribución económica, mayor que en ningún momento histórico anterior (Ayala, 1997, 389; Bel, 1997, 85).

C) La reforma del gobierno del Partido Popular: ¿una nueva trayectoria?

En el periodo 1996-2004 se estableció un gobierno de centro derecha en España. El gobierno del Partido Popular era minoritario inicialmente pero desde el año 2000 tuvo un carácter mayoritario. Sus política económica y social fueron determinadas en gran medida por los acuerdos de la Unión Monetaria Europea, que han forzado la continuación de la tendencia de los últimos gobiernos socialistas del control del déficit y del gasto público. Por otro lado en ese periodo hubo un incremento de la actividad económica que se ha reforzado en los años posteriores y ha supuesto un importante aumento del empleo y del ingreso público, con bajos tipos de interés y con todos los beneficios de una economía con buena salud como es fuerte incremento de la inmigración.

Con el Partido Popular se inició un proceso de cambio en el Estado de bienestar con una importante reforma inicial del mercado de trabajo en 1997, reestructurando el trabajo temporal, lo que ha tenido como resultado que el número de contratos temporales se ha incrementó rápidamente alcanzando la cantidad de más de 11 millones en el año 2000 (Anuario EL PAIS, 2001, 431) Por esta razón el problema del desempleo

y sus consecuencias sociales se ha reducido notablemente. Sin embargo, esto ha desincentivado la inversión de las empresas en mejorar la productividad del trabajo con políticas de formación y calificación y ha producido, además, una segmentación laboral diferenciando los trabajadores con contrato temporal de los fijos. También el sistema de pensiones se reformó en 1997 basándolo en un acuerdo anterior de los partidos políticos en 1994, el llamado Pacto de Toledo. Las pensiones contributivas han quedado protegidas contra la inflación, por otra parte los requisitos para conseguir los derechos se han reforzado, también se ha procedido a estimular fiscalmente el desarrollo de las pensiones privadas.

La nueva trayectoria que se quiso iniciar se ha perfilado sobre todo en la sanidad y la educación. Los gobiernos regionales han expandido el gasto en salud y han introducido cambios para mejorar la calidad gracias a una nueva Ley de 1997, que ha abierto la posibilidad de gestión privada de los centros sanitarios a través de fundaciones públicas siendo este un factor determinante, es decir, Se puso en marcha un nuevo *path* de re-mercantilización de los derechos sociales (Rodríguez Cabrero, 2004, 126). Por otra parte se ha establecido la elección libre del médico de asistencia primaria. En educación se abrió una nueva tendencia dirigida a reforzar la posición del sector privado mediante la financiación pública del mismo por medio de centros “concertados”. En política fiscal se introdujeron algunos cambios para reducir la progresividad. Una nueva ley de 1998 ha reforzado la relevancia de los impuestos indirectos y ha modificado el impuesto de la renta. También se ha continuado el proceso de privatización de las empresas públicas.

La liberalización económica, que era el fundamento ideal del nuevo *path* conservador se ha basado en la idea de que mas puestos de trabajo, incluso aunque sean temporales, han de aumentar el bienestar social. Mientras tanto la redistribución se ha reducido por el gobierno del Partido Popular por la vía de las reformas fiscales y las modificaciones en el sistema educativo (Del Campo y Ferri, 2001, 357). El porcentaje del PIB de gasto público social pasó del 24% en 1993 a 20% en 2001 debido a una política presupuestaria orientada a la eliminación del déficit presupuestario con el objetivo de alcanzar la convergencia monetaria con la Unión Europea (Navarro, 2005, 43)

Sin embargo el desarrollo de este *path* fue frenado por la llegada de un gobierno minoritario socialista (2004-2008), que ha abierto un segundo periodo de gobierno socialista. Su carácter minoritario le ha impedido realizar cambios estructurales respecto del *path* conservador, aunque ha introducido reformas orientadas a la reducción de la temporalidad en el mercado de trabajo y de ampliación de derechos sociales a las minorías. Entre las medidas de mas alcance en política social destaca la “Ley de dependencia” orientada a establecer programas para los grupos de población dependientes de ayuda personal: minusválidos, tercera edad, etc., es decir a desarrollar el llamado “cuarto pilar” del Estado de bienestar. Como explica Rodríguez Cabreo (2004, 225), este es un problema que se ha acentuado “por el envejecimiento de la población y los cambios que se están produciendo en la estructura y dinámica de la familia española”.

D) Valoración general del caso

En una evaluación general del caso español encontramos que las políticas referentes al Estado de bienestar y la élite que las puso en marcha han tenido fundamentalmente un soporte electoral. No han estado especialmente vinculadas a

acuerdos corporativos, o pactos sociales, y tampoco son debidas al poder sindical, ya que no había grupos de interés estructurados en torno a las mismas. En su desarrollo ha sido determinante el “efecto coordinación” entre las élites y el “efecto adaptación de expectativas” por parte de la ciudadanía. También ha tenido su importancia el “efecto aprendizaje” por parte de quienes estructuraron el *path* socialdemócrata.

El Estado de bienestar español ha sido principalmente el fruto de la acción de élite modernizante y una agenda reformista. En el caso español, el papel de los líderes políticos ha sido muy importante en el sentido en que apunta Ross (2000,13): “los líderes dan forma a la opinión pública, agregan intereses e imponen por el ejercicio de la autoridad las opciones que defienden”. Sin embargo la élite fue ayudada por el de arquitectura institucional del sistema político, que refuerza especialmente la posición del poder ejecutivo (Heywood,1998, 118) y ha sido apoyada por un electorado moderado de centro (Laiz, 2001, 143). Los partidos no han jugado un papel determinante debido a su debilidad organizativa y su pobre desarrollo programático (Subirats y Goma, 1997, 411)

De hecho los primeros Gobiernos reformistas tuvieron el apoyo electoral de las clases medias y altas y de las zonas rurales, pero no había detrás una estrategia racional para la movilización de esa base electoral (Hopkin, 2001, 123). El gobierno del PSOE tuvo una estrategia socialdemócrata de redistribución a través del Estado de bienestar y fue apoyado por sectores de las clases bajas, los trabajadores agrícolas y los sectores subsidiados (Hamann, 2000, 8) pero de acuerdo con Hopkin (2001, 129) los seguidores del partido socialista actuaron mas bajo una base “colectiva” que “selectiva”. Estos votaron por el partido nacional y no por candidatos locales, por ello el “clientelismo” no se puede decir que haya tenido mucho peso en el caso español (Espin-Andersen, 1999, 90) en contra de lo apuntado por Ferrera (1996, 85). Además el liderazgo socialista estaba vinculado al reformismo de los tecnócratas del Banco de España (S.A.Perez, 1999, 628) que diseñaron las políticas modernizadoras siguiendo el *path* socialdemócrata. Tal estrategia ha tenido una continuación en el segundo periodo de gobierno socialista iniciado en 2004.

Estos mismos argumentos se pueden emplear también respecto del gobierno del Partido Popular ya que el liderazgo y el cambio de apoyo electoral han sido la razón del cambio de gobierno en 1996, cuando este partido ganó las elecciones, y de nuevo en el año 2000 cuando consiguió una gran mayoría parlamentaria (Torcal y Medina, 2002, 58).

5.- CONCLUSIONES

En este trabajo se ha puesto de relieve la perfecta adaptación de la teoría de *path dependence* al análisis del Estado de bienestar, no en vano uno de sus promotores, P. Pierson, es un de los mas relevantes especialistas en la materia. Esta teoría política permite una mejor racionalización y explicación de los procesos de desarrollo del Estado de bienestar. Facilita la identificación de las coyunturas críticas que dan forma a los Estados de bienestar, la catalogación de las travesías que pueden adoptar, la secuenciación de los momentos y fases por las que pasan, la identificación de los factores, sean contingentes o no, que refuerzan las tendencias y, finalmente, los efectos que favorecen la reproducción o retroalimentación positiva de sus instituciones.

De este análisis se deduce también que la comparación entre los tres casos resulta complicada, habida cuenta de la reciente formación del Estado de bienestar

español. A pesar de ello se pueden obtener algunas conclusiones en relación con la formación, con los procesos de *retrenchment* y reforma y en la valoración general de los casos.

En la formación de los casos hay diferencias notables que explican su naturaleza. En USA el Estado de bienestar es fruto de una gran movilización social generada en torno al partido demócrata. La actual debilidad del mismo y la desafección por el partido de los trabajadores debido al *cleavage* étnico explican el nuevo *path* reformista de tipo conservador. En Suecia la estrecha vinculación entre los sindicatos y el partido socialdemócrata y la movilización generada por estos ha sido y es el soporte de un Estado de bienestar que ofrece gran equidad. En el caso español el Estado de bienestar es fruto del impulso de una élite reformista y las crecientes expectativas populares espresadas electoralmente. En este los costes de establecimiento han sido limitados por el desarrollo inicial que el Estado de bienestar tuvo en la etapa franquista.

Por lo que respecta al proceso de *retrenchment* de los años 80 se observa en todos los casos la gran presión ejercida por la ideología neoliberal sobre los fundamentos ideales del Estado de bienestar, pero ello sólo dió paso a medidas limitadas de reforma, que en la época de los 90 han producido nuevos modos de gestión de los programas del bienestar. Sin embargo, hay que distinguir que mientras que en el caso USA el conservadurismo dominante ha desviado el *path* de la asistencia social (*welfare*) hacia un esquema reductor vinculado a la ética del trabajo, en el caso español han sido compatibilizadas las propuestas reformistas neoliberales, por ejemplo en la política laboral, con el desarrollo de un *path* igualitario socialdemócrata.

En la valoración general de los casos observamos que la tendencia seguida en el caso USA en las políticas económica, laboral, social, etc., puede desembocar en una nueva coyuntura crítica si quiebra el ciclo económico y se eleva súbitamente el nivel de desempleo, mientras que en Suecia se observa el desarrollo de un nuevo *branching point* que puede producir una nueva secuencia por la creciente igualdad entre sexos debido a la masiva incorporación de la mujer al trabajo. En el caso español el arraigo básicamente electoral del modelo ha permitido la variación del *path* en un sentido más conservador en el periodo de gobierno del Partido Popular, que luego volvió a cambiar.

BIBLIOGRAFÍA:

ANUARIO EL PAIS, 2001, Madrid

P. AKARD, 1998: "Where Are All the Democrats? The Limits of Economic Policy Reform" en C. Y.H. LO and M. SCHWARTZ, Eds.: *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell, 187-210

K.M. ANDERSON, 2001: "The Politics of Retrenchment in a socialdemocratic Welfare State. Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance" *Comparative Political Studies*, Vol. 34-9, 1063-1091

L. AYALA, 1997: "Distribución de la renta" en S. MUÑOZ, J.L. GARCIA and L. GONZALEZ (Eds.): *Las estructuras del bienestar*, Civitas, 33-95

W. B. ARTHUR, 1994: *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor: University of Michigan Press

G. BEL, 1997: "Desigualdad social, redistribución y Estado de Bienestar" en *Sistema*, 137, 81-91

B. BLUESTONE, 2000: "Crecimiento económico y desigualdad social: el modelo de Estados Unidos", en R. MUÑOZ DE BUSTILLO, Ed.: *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza, 137-173

- C.J. BOGARD and J.F. MACCONELL, 1998: "Rhetoric, Recision, and Reaction, The Development of Homelessness Policy" en C. Y.H. LO and M. SCHWARTZ, Eds. *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell, 72-95
- C. BOIX, 1997: "Dos décadas de política económica española" en *Claves de razón práctica*, 77, 34-44
- E. DEL CAMPO and J. FERRI, 2001: "Las políticas públicas" en P. ROMAN (Ed.): *Sistema político español*, Madrid, McGraw Hill, 339-365
- E. CARRILLO, 2001.: "Los gobiernos locales" en P. ROMAN (Ed.): *Sistema político español*, Madrid, McGraw Hill, 315-339
- F. G. CASTLES, 1995: "Welfare State Development in Southern Europe" en *West European Politics*, 18-2, 291-313
- R. CLAYTON and J. PONTUSSON, 1998:" Welfare-State Retrenchment Revisited" en *World Politics* 51, 67-98
- P. DAVID, 1985: " Clio and the Economics of QWERTY" en *American Economic Review* 75, 332-7
- J. EDLUND, 1999: "Trust in government and welfare regimes: Attitudes to redistribution and financial cheating in the USA and Norway" en *European Journal of Political Research* 35, 341-370.
- O. ENCARNATION, 1997: "Social Concertation in Democratic and Market Transitions" en *Comparative Political Studies*, 30-4, 387-419
- O. ENCARNATION, 2001: "Civil Society and the Consolidation of Democracy in Spain" en *Political Science Quarterly*, 116-1, 53-79
- G. ESPING-ANDERSEN, 1985: *Politics against Markets*, New Jersey, Princeton University Press
- G. ESPING-ANDERSEN, 1990: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press
- G. ESPING-ANDERSEN, Ed. 1998: *Welfare States in Transition*, SAGE
- G. ESPING-ANDERSEN, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press
- M. FERRERA, 1996: "Il modello sud-europeo di welfare state" en *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 36.1, 67-101
- M. FERRERA, 1999: La comparación y el Estado del Bienestar ¿Un caso de éxito? en G. SARTORI y L. MORLINO (Comps.): *La comparación en las ciencias sociales*, Madrid, Alianza, 151-177
- M. FERRERA y M. RHODES, 2000: "Recasting European Welfare States: An Introduction" en *West European Politics*, 23-2, 1-11
- N. FURNISS y T. TILTON, 1979: *The Case for the Welfare State*, Indiana University Press
- S. GIAIMO y P. MANOW, 1999: "Adapting the Welfare State. The Case of Health Care Reform in Britain, Germany, and the United States" en *Comparative Political Studies*, 32-8, 967-1000
- P. GUTIERREZ JUNQUERA, 2000: "El Estado de Bienestar en España: una visión de conjunto" en R. MUÑOZ DE BUSTILLO, Ed.: *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza , 247-279
- E. IMMERGUT, 1992: "The rules of the game: The logic of health policy-making in France, Switzerland, and Sweden" en K. THELEN, S. STEINMO and F. LONGSTRETH (Eds.): *Structuring Politics*, Cambridge University Press, 57-90
- K.HAMANN, 2000:"Linking Policies and Economic Voting. Explaining Reelection in the Case of the Spanish Socialist Party" en *Comparative Political Studies*, 33 -8, 1018-1048
- H. HECLO and H. MADSEN, 1986: *Policy and Politics in Sweden*, Temple University Press
- G. HECKSER, 1984: *The Welfare State and Beyond, Success and Problems in Scandinavia*, University of Minnesota Press
- P. HEYWOOD, 1998: "Power Diffusion or Concertation? In Search of the Spanish Policy Process" en *West European Politics*, 21-4, 103-123
- J. HOPKIN, 2001: "A 'Southern Model' of Electoral Mobilization? Clientelism and Electoral Politics in Spain" en *West European Politics*, 24-1, 115-136

- T. IVERSEN y T. R. CUSACK, 2000: "The Causes of Welfare State Expansion. Deindustrialization or Globalization?" en *World Politics*, 52, 313-49
- W. KORPI, 2006: "Power Resources and Employer-centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of capitalism" in *World Politics*, 58/2, 167-206
- S. KUHNLE, 2000: "The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable" en *West European Politics*, 32-2, 209-228
- C. LAIZ, 2001: "Las elecciones y los sistemas electorales" en P. ROMAN (ed.): *Sistema político español*, Madrid, McGraw Hill, 125-155
- A. LINDBOM, 2001: "Dismantling the Social Democratic Welfare Model?" en *Scandinavian Political Studies*, 24-3, 171-193
- C. Y.H. LO and M. SCHWARTZ, Eds., 1998: *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell.
- J. MILES, 1998: "When Markets Fail: Social Welfare in Canada and the United States" en G. ESPING-ANDERSEN, Ed.: *Welfare States in Transition*, SAGE, 116-141
- B. MINTZ, 1998: "The Failure of Health-Care Reform. The Role of Big Business in Policy Formation, en C. Y.H. LO and M. SCHWARTZ, Eds.: *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell, 210-225
- R. MISHRA, 1984: *The Welfare State in Crisis*, Harvester
- R. MISHRA, 2000: "El Estado de Bienestar en transición: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en la década de los noventa" en R. MUÑOZ DE BUSTILLO, Ed., : *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza, 109-137
- R. MUÑOZ DE BUSTILLO, Ed., 2000: *El Estado de Bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza
- J. MOLINS and A. CASADEMUNT, 1998: "Pressure Groups and the Articulation of Interests" en *West European Politics*, 21-4, 124-146
- L. MORENO, 2000: *Ciudadanos precarios*, Barcelona, Ariel
- V. NAVARRO, 1994: "La economía y el Estado del Bienestar" en *El socialismo del futuro*, 9/10, 29-47
- V. NAVARRO, 2005: "El Estado de bienestar en España" en AA.VV.: *El modelo social europeo frente e la globalización*, Eurobask, 39-64
- C. OCHANDO & S. CARRASCO, 2000: "The role of 'the resources of the power hypothesis' in explaining the Spanish welfare state between 1975-1995" en *European Journal of Political Research*, 38, 261-284
- A. S. ORLOFF, 1988: "The Political Origins of America's Belated Welfare State" en M. WEIR, A.S. ORLOFF and T. SKOCPOL: *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press, 38-81
- S. A. PÉREZ, 1999: "From Labor to Finance. Understanding the Failure of Socialist Economic Policies in Spain", *Comparative Political Studies*, 32- 6, 659-689
- S. E. OLSSON, 1990: *Social Policy and Welfare State in Sweden*, Arkiv, Lund
- P. PIERSON, 1994: *Dismantling the Welfare State?* Cambridge University Press
- P. PIERSON, 1996: "The New Politics of the Welfare State" en *World Politics*, 48, 143-179
- P. PIERSON: 2000a: "Three Worlds of Welfare State Research" en *Comparative Political Studies*, 33-6/7, 791-821
- P. PIERSON, 2000b: "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics" en *American Political Science Review*, 94-2, 251-267
- F.F. PIVEN (Ed), 1991: "The Decline of Labor Parties: An Overview" en *Labor Parties in Postindustrial Societies*, Polity Press, 1-20
- F.F. PIVEN and R.A. CLOWARD, 1997: *The Breaking of the American Social Compact*, The New Press
- J. QUADAGNO, 1998: "Social security policy and the Entitlement Debate", en C.H. LO and M. SCHWARTZ, Eds.: *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell, 95-117
- G. RODRIGUEZ CABRERO, 1989: "Orígenes y evolución del Estado de Bienestar español en perspectiva histórica- Una visión general" en *Política y Sociedad*. 2, 79-87

- G. RODRIGUEZ CABRERO, 1998: "El Estado del Bienestar en España: pautas evolutivas y reestructuración institucional" en R. GOMA y J. SUBIRATS (Eds.): *Políticas públicas en España*, Ariel, 135-152
- G. RODRIGUEZ CABRERO, 2004: *El Estado de bienestar en España: debates, desarrollo y retos*, Madrid, Fundamentos
- F. ROSS, 2000: "Interests and Choice and the `Not Quite so New's Politics of Welfare" en *West European Politics*, 23.2, 11-35
- O. RUIN, 1990: "El desarrollo político en Suecia" in J: GOÑI (Ed.): *Democracia, desarrollo y equidad*, CIMO/Nueva Sociedad, 55-69
- M. SANCHEZ DE DIOS, 1993: "El modelo sueco de Estado de Bienestar" en *Revisita de Estudios Políticos*, 79, 283-303
- M. SANCHEZ DE DIOS: "Estudio comparado de *path dependence* del Estado de bienestar en los caos de USA, Suecia y España" en *Revista de Estudios Políticos*, 124 de 2004, 95-128
- E. SCARBROUGH, 2000: "West European welfare states: The old politics of retrenchment", en *European Journal of Political Research* 38, 225-259
- T. SKOCPOL, 1995: *Social Policy in the United States*, Princeton
- J.D. STEPHENS, 1998: "The Scandinavian Welfare States: Achievements, crisis and Prospects" en G. ESPING-ANDERSEN, Ed. : *Welfare States in Transition*, SAGE, 32-66
- J. SUBIRATS y R. GOMA, 1997: "Las políticas públicas" en M. ALCANTARA y MARTINEZ (Eds.): *Política y Gobierno en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 405-429
- D. SWANK y C. JO MARTIN, 2001: "Employers and the Welfare State" en *Comparative Political Studies*, 34-8, 889-923
- K. THELEN y S. STEINMO, 1992: "Historical institutionalism in comparative politics" en K. THELEN, S. STEINMO and F. LONGSTRETH (Eds.): *Estructuring Politics*, Cambridge University Press, 1-33
- K. THELEN, 1999: "Historical institutionalism in comparative politics" en *Annual Review of Political Science*, nº2, 369-404
- T. TILTON, 1990: *The Political Theory of the Swedish Social Democracy*, Clarendon
- M. TORCAL y L. MEDINA, 2002: "Ideología y voto en España 1979-2000: los procesos de reconstrucción racional de la identificación ideológica" en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 6, 57-97
- E. VIAÑA, 1997; "Mercado de trabajo y paro" en S. MUÑOZ , J.L. GARCIA and L. GONZALEZ (Eds.): *Las estructuras del bienestar*, Civitas, 151-217
- M. WEIR, A.S. ORLOFF y T. SKOCPOL, 1988: *The Politics of Social Policy in the United States*, Princeton University Press
- R. WALTERS, 1998: "The Democratic Party and the Politics of Welfare Reform" en C. LO and M. SCHARTZ: *Social Policy and the Conservative Agenda*, Blackwell, 37-53
- C. WARE, 1985: *The Breakdown of Democratic Party Organization 1940-1980*, Clarendon

Necesidad de institucionalizar la Responsabilidad Social de la Empresa

Por

Dr. Julio Olivo Granadino²

Universidad de El Salvador

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

*“Este es el gran mal de El Salvador:
la riqueza, la propiedad privada como un absoluto intocable...”
(Monseñor Oscar Arnulfo Romero).*

1. Tres ideas introductorias

Tradicionalmente se había entendido como asunto propio del Estado, el bienestar social de los ciudadanos en su conjunto y, como asunto propio de las empresas, la realización de la actividad económica productiva, separadas completamente de la actividad de bienestar de los ciudadanos. En el mismo sentido, se entendía a la empresa y la actividad de los empresarios, como un algo independiente de la sociedad, inobservando que es de ésta última de donde obtiene sus recursos materiales y humanos y hacia donde se destinan sus productos y servicios.

En el nuevo milenio, destacados teóricos del management empresarial, sociólogos y economistas, filósofos y en menor medida los juristas, han arribado a un mediano consenso en torno a la insostenibilidad de las posiciones que sostienen que las empresas tengan como única razón de ser y existir, la búsqueda del profit maximization o maximización de ganancias para beneficio exclusivo de sus propietarios y accionistas.

Esta puesta en común, transita por diferentes veredas histórico sociales y por la superación de las concepciones dominantes que postulaban como única “responsabilidad social de las empresas”, el producir bienes y servicios de calidad (responsabilidad económica), y el pago de sus impuestos.³

Modernamente, se erige una posición socioeconómica con respecto a las responsabilidades sociales de las empresas, dejando en claro que las empresas además de responsabilidades económicas y jurídicas, tienen responsabilidades sociales. Estas responsabilidades, vendrían a dotar a la empresas de un nuevo ser, o más bien, de su verdadero ser. Es decir que, la empresa hasta ahora -como

² Director de Escuela de Ciencias Jurídicas y Catedrático de Filosofía del Derecho. Es Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona y Master en Educación Superior por la Universidad de El Salvador.

³ Vid. FRIEDMAN, M., *Capitalism and Freedom*, 1962, p.135. Este autor sostenía que: “Mientras existan impuestos corporativos, no existe justificación para permitir deducciones para contribuciones a caridad e instituciones educativas”.

sucede todavía en El Salvador- en lugar de encontrar su verdadera naturaleza en lo social, se había desnaturalizado en el peligroso afán de obtener ganancias económicas, única y exclusivamente para beneficio de sus accionistas (shareholders), sin importar el daño que ocasionaran a la sociedad.

Lo afirmado en estos últimos renglones, podría evidenciarse en los contrastes que presenta nuestro país: violencia social, delincuencia, inseguridad, desempleo, marginación, pobreza, contaminación ambiental, inseguridad laboral, salarios mínimos – (demasiado mínimos para procurar una vida digna), desigualdad, corrupción, etcétera.⁴

En todo caso la fenomenología descripta, nos lleva a preguntarnos ¿cuál es el papel que han jugado o deberían jugar las empresas en la prevención de estos males sociales? ¿Puede el estado en solitario seguir asumiendo los costos del bienestar social? O ¿Necesita que las empresas, ciudadanos, Ongs, asuman también sus responsabilidades para con el bienestar de la sociedad?

2. Contexto y aproximación conceptual al fenómeno de la Responsabilidad Social de la Empresa

El fenómeno de la Responsabilidad Social de las Empresas (en adelante RSE), tiene su auge en la sociedad norteamericana en las décadas de los 60 y 70⁵.

La RSE, ha sido interpretada a lo largo del devenir histórico social, de varias y diversas maneras. Traemos a colación las definiciones más primigenias que

⁴ Según el informe de la Comisión Económica para América Latina de la ONU, correspondiente al 2002-2003: “la distribución del ingreso constituye una de las variables que incide en la desigualdad del acceso al consumo de alimentos, y ésta desigualdad, según el tenor literal del informe, puede clasificarse en tres grupos que van desde desigualdad alta, media y baja. El Salvador, junto con países como Honduras y Haití, se encuentran ponderados como países con desigualdad en escala alta”.

⁵ Sobre la conceptualización de la RSE Véase: BOWEN, H. R., op.cit. pp. 3 y ss.; DAVIS K., y BLOMSTROM, R.L., op.cit. pp.20 y ss.; DRUKER P., op.cit.214 y ss; HUMBLE J., op.cit. pp.3 y ss. En la perspectiva histórica pueden consultarse también: WOOD,L.I., “Social performance of business”, *The economic and Business Bolleting*, Temple University School of Business Administration, Philadelphia, p.18 y ss; TAYLOR, J.F., “Is the corporation above the law”,*Harvard Business Review*, marzo abril,1965, p.126 y ss; ABRAMS, F., “Managements responsibilities in a complex worls”, *Harvard Busieness Review*, 24, 1951, pp.29-34; SELEKMAN B.M., *A moral philosophy for management*, Nueva York, McGraw-Hill Book company, 1959, pp.206-219. En seguida aparecen en las décadas de los 70 y 80: STONER J. A.F. y FREEMAN, R. E., *Management*, Brasil, Prentice-Hall, 1985. pp. 7 y ss; CARROL A. B., *Business and society: ethics and stakeholders management*, Cincinnati, Ohio, Sout Western publishing company, 1996, pp.12 y ss; CASTILLO CLAVERO, A., *La Responsabilidad de la Empresa en el contexto social: su articulación, gestión y control*, Tesis Doctoral, Universidad de Málaga, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, 1985, pp.13 y ss; MITROFF, I. I, *Stakeholders of the organizational mind*, Joey – Bass Publishers., Ohio, 1982. pp.44-48. Pueden consultarse también: BUCHHOLZ, R.A., “An alternative to social responsibility”, *Business topics*, summer 1977, pp.12 y ss. En las décadas de los 90 en donde hay un nuevo florecimiento de la RSE encontramos: BRANSON, D.M.,op.ci.1212 y ss; STEINER, G. A., y STEINER, J.F., op.cit. pp.106 y ss; KOONTZ, H., *Management*, 1991, pp.22 y ss.; LOZANO J., op.cit.,pp.2 y ss; entre otros.

relacionaban la RSE con las acciones de caridad o filantropía con fundamentos y raíces religiosas⁶.

La responsabilidad social como filantropía fue aceptada por un buen número de empresas norteamericanas, pues se atenía al principio de que “el poder trae responsabilidad”, entendiéndose ésta como las acciones de caridad a favor de los menos afortunados⁷. En relación a esto último, se sostuvo que el management empresarial empieza a tomar conciencia de que al no suscribir responsabilidades sociales de manera libre y voluntaria, se verían obligados por la fuerza de regulación gubernamental a través de leyes dictadas al efecto.

Se transita luego a una fase de reflexión y toma de conciencia –en todo caso muy teórica- acerca de la viabilidad de asumir o no responsabilidades sociales por parte de la empresa, (muchas conceptualizaciones acerca del qué, como y por qué de la RSE), la cual hemos situado en las décadas de oro de la RSE, es decir, los reiterados años 60 y 70.

Drucker había concebido desde la década del 70 que, la empresa debe contribuir a resolver problemas sociales, aunque ella no los haya ocasionado, pues no es compatible una empresa sana con una sociedad enferma.⁸

En su obra más reciente, *Post capitalist society*, Drucker, insistirá en que las organizaciones tienen otras responsabilidades sociales y que si bien el rendimiento económico es la primera responsabilidad de un negocio, se aclara:

“pero el rendimiento económico no es la única responsabilidad de un negocio, ni es el rendimiento educacional la única responsabilidad de una escuela, o el rendimiento de salud la única responsabilidad de un hospital. La exigencia de responsabilidad social a las organizaciones no va a desaparecer...sabemos, eso sí, aun en líneas generales, cuál es la respuesta al problema de la responsabilidad social. Una organización es plenamente responsable de su impacto en la comunidad y la sociedad, v.gr., por los desperdicios que

⁶ TEIXIDO S., op.cit. p.2. En el mismo sentido, las últimas investigaciones sugieren que ha aumentado la donación entre los norteamericanos: 2% o más del PIB desde 1998, luego de dos décadas seguidas por debajo de esa marca y las contribuciones del año pasado sumaron el 2.2% del PIB, apenas por debajo del punto histórico máximo de 2,3% del año 2000. En Revista Summa, op.cit.p.53.

⁷ DAVIS K., y BLOMSTROM, R.L., op.cit., pp.114-115; DRUCKER, P., op.cit., p.233. Mas recientemente KOONZ, H., op.cit., p.590, señala que la responsabilidad social deviene del poder adquirido por las empresas. Aunque las responsabilidades sociales son difíciles de determinar y de aplicar no conviene evitarlas. Si la responsabilidad surge del poder, ambas condiciones tienden a equilibrarse a la larga, y se suprime la responsabilidad social sólo se logra debilitar gradualmente el poder social. Esta ley férrea de la responsabilidad: who do not use power in a manner which society considers responsible will tend to lose it (A la larga, los que no emplean su poder de un modo considerado responsable por la sociedad, lo pierden”. Aplicada a la empresa diríamos que en la medida en que los empresarios no acepten las obligaciones de la responsabilidad social, otros grupos asumirán esas responsabilidades.

⁸ Vid. DRUCKER, P. F., *Las nuevas realidades*, Ed. Casa Nueva, México, 1990, p.64. Para este autor hasta la empresa que despacha a sus empleados en horas de la tarde y genera un tráfico que repercute sobre los demás miembros de la comunidad, acarrea responsabilidad para la empresa, no importa que la institución haya sido culpable o no.

arroja en un río local o por las congestiones de tránsito que sus horarios de trabajo producen en las calles de la ciudad”⁹.

En el mismo orden argumental, Keith Davis, en 1976, afirmaría que:

“el concepto de Responsabilidad Social es solo un paso preliminar hacia la efectividad social de la empresa”. Es el valor subyacente que da a los empresarios una base sólida para la acción social. Es la filosofía que justifica la participación empresaria en su comunidad social, pero la filosofía por sí sola es incompleta. Debe ser seguida por la acción social efectiva...Por tanto, quizá debamos hablar menos de responsabilidades sociales y más de de las respuestas sociales de la empresa”.¹⁰

En la década de los 90, Buchholz y Rosenthal revisando las concepciones acerca del fenómeno que nos ocupa, nos dicen que en general la RSE significa que una corporación privada tiene responsabilidades con la sociedad que van más allá de la producción de bienes y servicios que producen utilidades.¹¹

Dos grandes vertientes teóricas de la RSE nos aportan elementos para configurar su conceptualización. Una de ellas está remitida a la consideración de los “Grupos de Interés” “Participantes” o “stakeholders” que implicó la consideración de los grupos con los que la empresa no tiene un vínculo económico directo; se trata de responsabilidades que van más allá de las que se tienen con los accionistas o shareholders¹².

⁹ Vid. DRUCKER, P. F., Post capitalism...op.cit., p.112.

¹⁰ Vid. DAVIS K., y BLOMSTROM, R.L.,op.cit., p.114.

¹¹ Vid. FREDERICK, R.E.,op.cit., p.367.

¹² Vid. CARROL, A. B., op.cit., pp.74-76. La responsabilidad social de un negocio abarca las expectativas económicas, legales, éticas, y filantrópicas puestas en organizaciones por la sociedad en un momento determinado.Según la autora, los principios económicos, jurídicos y éticos dan forma al terreno de los debates sobre responsabilidad social. EN LATINOAMERICA: El Centro Mexicano de Filantropía, nos trae a cuenta las ideas en torno a la RSE que se gesta en este país: Lorenzo Servitje, presidente del Grupo Industrial Bimbo señala que la empresa es una célula de la vida social. Esta constituida por los seres humanos. Debe promover los valores fundamentales junto con otros agentes sociales y contribuir al desarrollo pleno de la sociedad. Una de las responsabilidades sociales de la empresa son los aportes que pueda brindar para el mejoramiento sistemático de la sociedad, tanto en lo que concierne a la empresa como en todos los aspectos socio culturales. Toda empresa tiene recursos materiales importantes con los que puede contribuir al mejoramiento de la sociedad, pero también cuenta con recursos humanos y técnicos que puede poner al servicio de las causas sociales. La responsabilidad social de la empresa es cuidar que la gestión de la empresa no dañe el entorno y buscar que la empresa contribuya al mejoramiento sistemático de la sociedad. En Perú, Frances Hesselbein, Presidenta de la Fundación Drucker, ha dicho que no hay esperanza para una empresa productiva cuando se limita a las paredes de la corporación y cuando la comunidad de afuera no puede proveer la fuerza laboral saludable y vigorosa esencial en un mundo competitivo.

Vid. BENAVIDES M, y GASTELUMENDI, G., Responsabilidad Social Empresarial: un compromiso necesario, Ed. Universidad del Pacífico, Perú, 2001, p.2-3.Este centro de investigación ha señalado que la responsabilidad social implica en primer lugar que las empresas desarrollan una visión integral del futuro en la que no solo este incorporada la comunidad sobre la cual se asienta sino también su país o su sociedad. En segundo lugar, que emerge una nueva forma de organización que promueve liderazgos internos lo mismo que contribuya a reforzar la misión que se traza la empresa y la descentralización de los niveles de autoridad para mejorar la productividad de los trabajadores. En tercer lugar, que su proyección interna y externa la lleve a movilizar no solo su dinero y equipos, sino que sus aportes se hagan también en recursos humanos y profesionales, tanto oportunidad para que los propios trabajadores

La segunda vertiente, es la que invade las concepciones de RSE y que llega hasta nuestros días en la forma de un fuerte movimiento que propugna por aplicar la ética en los negocios o “ética empresarial” “ética de la administración”, “business ethics” (negocios éticos), etc., bajo la premisa de que la empresa tiene una responsabilidad moral para con la sociedad y para la resolución de sus problemas¹³.

Al respecto Dickerson argumenta que:

“La conducta de muchas corporaciones multinacionales sugiere que la responsabilidad social corporativa signifique más que la maximización de ganancias. Los cambios en la conducta de las corporaciones reflejan la aceptación creciente de responsabilidad más allá de la que tienen con los accionistas...”¹⁴.

aporten sus conocimientos a las diversas actividades que se desarrollan en la sociedad. Así, el nexo entre empresa y entorno se completa. En la misma línea de argumentos, véase: OSPINA, P.M., *Responsabilidad Social de la Empresa: Elementos Teóricos y Experiencias*, Ed. Fundación Corona, Bogotá, 2001, pp.80-92. Elba Luna, directora del Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social de Argentina, señala que las empresas pueden canalizar donativos por dos motivaciones: por responsabilidad social que es el resultado de la combinación entre los intereses de la empresa y las necesidades de la comunidad. Por responsabilidad social se puede entender la responsabilidad que tiene la empresa con la comunidad o sociedad en la que esta inserta, de la cual no puede desentenderse. También es la obligación moral o la necesidad de retribuir al mercado consumidor la elección de los productos de la empresa. Evitar reacciones negativas que provengan tanto del exterior como del interior de la empresa. Esta racionalidad es propia de periodos de tensión social originados en procesos de cambio global. En Norteamérica, Craig Smith, presidente del Corporate Citizen menciona que en los Estados Unidos las compañías están adoptando la filantropía estratégica, asumiendo una posición activa en cuestiones sociales tales como el hambre, es desarrollo comunitario y económico, la alfabetización, la educación, el SIDA y el medio ambiente. La responsabilidad social de las empresas consiste en que las empresas destinen cierto porcentaje de sus ventas a causas sociales.

¹³ Vid. THE HARVARD LAW REVIEW ASSOCIATION, “The good, the bad, and their corporate codes of ethics: Enron, Sarbanes-Oxley, and the problems with legislating good behavior”, *Harvard Law Review*, No. 116, May, 2003, pp.2127-2129. Ante los escándalos financieros ocurridos en EEUU, el gobierno incentiva a las empresas a asumir “códigos de conducta éticos”, cuidando que no sean utilizados solo para dar una buena imagen de la corporación. Desde 1991, el Congreso promulgó las Pautas para las Sentencias Federales con respecto a las Organizaciones, las que prescriben que, cuando a una compañía se le encontrare criminalmente responsable como resultado de las acciones ilegales ocasionadas por sus empleados, la compañía puede reducir su multa, demostrando que estableció un programa eficaz para prevenir y descubrir violaciones a la ley. (Congress enacted the Federal Sentencing Guidelines for Organizations, which provide that if a company is found criminally liable as a result of its employees' unlawful actions, the company can reduce its penalty by showing that it established an effective program to prevent and detect violations of law). La existencia de un código de la conducta, es considerado una parte importante de dicho programa.

Según cita de la misma fuente arriba aludida, los códigos éticos de las empresas constituyeron la base para la formación de la sección 406, que se refiere a los códigos de la sociedad, contenidos en el Act Sarbanes-Oxley.

¹⁴ Vid. DICKERSON, C. M., “How do norms and empathy affect corporation law and corporate behavior: Human Rights: The emerging norm of corporate social responsibility”, *Tulane Law Review*, Vol.76, p.1431.

Nos parece una muy buena referencia conceptual, las construcciones teóricas subsumidas en el Libro Verde (Green Paper) ¹⁵ de la Unión Europea: “un marco europeo para la responsabilidad social empresarial” en donde se define la RSE como:

“integración voluntaria, por parte de las empresas, a las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores”.

El camino de la institucionalización del fenómeno en el devenir histórico social

En la actualidad se asume en materia de responsabilidad social, una especie de teoría de las responsabilidades compartidas. Esto significa, asumir por un lado que, el Estado, ni aun en sus mejores tiempos, ha sido capaz de brindar el bienestar que requiere la idea de una vida digna para los ciudadanos. Mientras por otra parte, plantear la necesidad de que otros interlocutores sociales, participen o cooperen en la realización de este bienestar social. Es ahí, donde aparece la idea de que participen en el desarrollo del bienestar los denominados grupos de interés primarios y secundarios: empresas, trabajadores, gobiernos y ciudadanos en general. Cuidando de guardar un justo equilibrio entre las responsabilidades que corresponden a cada sector.

La presión de los movimientos ambientalistas, derechos humanos, derechos laborales, derechos de consumidores, incidirá en la institucionalización del fenómeno de la RSE, en un primer momento expresado en una mayor regulación estatal a las corporaciones, reflejado en cuerpos normativos como la Declaración estadounidense de Derechos Civiles de 1964 (Civil Rights Act), que tenía como objetivo frenar las discriminaciones hacia los guetos negros y hacia las mujeres¹⁶.

¹⁵Vid. COMISION DE COMUNIDADES EUROPEAS, Libro Verde, op., cit. p.7. Contiene un llamado a la reflexión a la sociedad civil europea, sociedad política: gobiernos de la unión y principalmente a las corporaciones o empresas. De ahí que a lo largo del documento que precisamente encierra en su título la “promoción de la Responsabilidad Social de las Empresas, amplios apartados que incursiones en propuestas y elementos de análisis del concepto, elementos, características, estrategias de aplicación, políticas sociales, entre otras.

Véase también: COMITÉ CONSULTIVO DEL EEE, Resolución del de 26 de junio de 2002 sobre gobernanza y responsabilidad social de las empresas en un mundo globalizado, op.cit. pp.5-6. La resolución en su número 4.5 señala que la RSE “debe considerarse como un compromiso a largo plazo y una inversión estratégica, que contribuirá, junto con el éxito económico, a la sostenibilidad de la empresa”. En el mismo, se reconoce el impacto positivo en la sociedad, de empresas rentables y competitivas que generen empleo, crean riqueza y contribuyen a mantener las sociedades en las que operan, se sitúa en igual importancia las responsabilidades sociales de las empresas, sobre todo en el contexto de la internacionalización y la globalización de los negocios. “Cada vez se da más importancia no sólo a los resultados financieros, sino a cómo se han obtenido dichos resultados”. Este cómo se obtienen los resultados se refleja en la sensibilización hacia actividades de una serie de empresas internacionales en asistencia activa a las sociedades y a las comunidades en las que operan mediante la aplicación de políticas y programas de RSE.

¹⁶ Drucker había señalado en los 70, los problemas sociales que la empresa debía volcarse a resolver: “El racismo, guerras, el crimen violento, epidemias, y la falta de escuelas... un negocio

El movimiento social anterior, se irá institucionalizando en la medida que el Estado asume como política social la exigencia a las empresas de una mayor responsabilidad social o por la disminución de las denominadas externalidades negativas (contaminación del medio ambiente, violación de derechos laborales, etc.). Esta institucionalización se reflejó en un primer momento en la promulgación de una serie de importantes leyes reguladoras de protección medio ambiental, tales como el Act de política Nacional medioambiental (1970); el Act de Aire Limpio (1970), entre otras.¹⁷

De igual forma, los cuerpos normativos producidos, se harían acompañar de la creación de agencias estatales que garantizarían su irrestricto cumplimiento, entre éstas: la EPA, OSHA, entre otras. Se dictan además, ante la actuación social irresponsable de las empresas en el extranjero, una importante regulación jurídica que pretende combatir la corrupción desde su matiz empresarial, aprobándose la Foreign Corrupt Practices Act (F.C.P.A.) en 1977. Normativa que tipificó el delito de corrupción transnacional, estableciendo sanciones a las empresas multinacionales y sus dirigentes que participaran en casos de corrupción de funcionarios extranjeros. Es a partir de este hecho, que muchas compañías multinacionales empiezan a redactar e implementar sus propios códigos de conducta con el animus de impedir las conductas empresariales negativas y evitar de alguna forma la imposición de más regulaciones coercitivas.

En Europa, desde la década de los 70, se asumen conceptos y principios de RSE, que luego se transforman en leyes con carácter obligatorio para las empresas. Las regulaciones industriales reflejan este énfasis en responsabilidad hacia obreros. En

saludable y una sociedad enferma son escasamente compatibles”. Según este mismo autor, las empresas debían empezar a considerar la responsabilidad social como parte de su vida de negocios.

Concepción de responsabilidad social que, en algunos casos, contó con el respaldo directo de funcionarios de los Estados de la Unión Americana. Es el caso del intendente de la ciudad de Nueva York (John Lindsay) que reclamó públicamente a las grandes empresas de esta misma ciudad, para que adoptaran a uno de los ghettos negros, que se ocuparan de que los habitantes de su vecindario, ayudando a satisfacer sus necesidades primarias, así como su educación, empleo, etc. En el mismo sentido se expresó el ex presidente John F. Kennedy quien propuso que las empresas se ocupasen de la rehabilitación de los barrios bajos de las grandes ciudades norteamericanas.

El movimiento social de la década del 60 y 70 en EE.UU., contempló la exigencia por la seguridad y calidad de los productos y servicios que proporcionan las empresas. Este movimiento de defensa de los derechos de los consumidores, encabezado por Ralph Nader, se ha convertido en la actualidad en un poderoso movimiento mundial que exige cada vez más, empresas socialmente responsables.

¹⁷ Vid. STEINNER, G.A., p.109. Los movimientos por la regulación gubernamental sobre la vida económica empresarial condujeron en los EEUU a la promulgación de leyes estatales (desde el siglo XVIII) para regular los ferrocarriles después de la guerra civil. Leyes estatales que la Suprema Corte estadounidense declaró constitucionales en 1877 en el caso de “Munn contra Illinois”. En dicha sentencia se estableció que: “cuando una propiedad privada está dedicada al uso público, se somete a las regulaciones públicas. Pudiendo ser afectada por interés público”. El caso en mención proporcionó nuevos fundamentos para una regulación más amplia de la industria y sirvió de detonante para la creación de instituciones como la Comisión de Comercio Interestatal en 1887, cuyo objetivo principal era, el control de las empresas de ferrocarriles. A la regulación anterior, se suman las regulaciones contra los abusos en el mercado de parte algunas empresas, que dan como resultado el “Sherman Act” antimonopolio de 1890, leyes para regular comidas y drogas y el act de inspección de carnes, entre otras. Todas estas leyes estaban encaminadas a detener el “abuso de un bullicioso, agresivo y a menudo irresponsable mundo de negocios”.

Francia, por ejemplo, las compañías debían invertir el 1% de sueldos totales en programas de educación para beneficio del obrero. El parlamento francés, también requirió en 1977, que las compañías grandes debían preparar un informe social anual para el gobierno, enfocado principalmente en las relaciones con los trabajadores.

El movimiento de RSE, también impactará en la Europa de mediados de la década del 70, con regulaciones sociales emitidas en torno al *accountability*, que establecieron parámetros básicos mediante los cuales las empresas debían presentar información a la sociedad. En tal sentido se destaca la Ley francesa de 12 de julio de 1977, elaborada en el seno del Ministerio de Trabajo, que aboga por la publicación de un Balance Social obligatorio (teniendo como doctrina informante el denominado Informe Sudreau) con periodicidad anual, para aquellas empresas de más de 750 trabajadores, el cual iniciaría a partir de 1979 y, para, las de más de 300 personas, a partir de 1981. El objetivo de esta Ley era establecer una serie de indicadores sobre la situación Social y de las condiciones de trabajo ¹⁸.

Como puede advertirse, un primer momento del *movement corporate social responsibility*, es una oleada de regulaciones coercitivas o de *hard law*, pero luego el péndulo jurídico se balanceará hacia la producción de cuerpos normativos de carácter voluntario. Ocurriendo que, a partir de la década de los 90, empiezan a aparecer con mayor fuerza las regulaciones denominadas de *soft law* o derecho blando.

En este contexto, el movimiento por la responsabilidad social de la empresa, se irá reflejando en la forma de importantes declaraciones, cartas, pactos, libros, e instrumentos de organismos internacionales, entes privados, y gobiernos que, pueden nuevamente impactar en las legislaciones internas, para convertirse en normas coercitivas, estableciendo un nuevo escenario dirigido hacia el control del poder de las corporaciones.

Instrumentos internacionales, entre los que encontramos, la declaración elaborada por el Committee for Economic Development (Comité para el Desarrollo Económico) en 1971, en donde se señalan por primera vez, entre otros aspectos, responsabilidades para las empresas y estados, vinculados a la producción y el entorno social: pobreza, problemas urbanos, entre otros¹⁹.

En el mismo orden, en 1976, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), emitiría el documento intitulado: “Guidelines for multinational enterprises” (Líneas directrices para empresas multinacionales)²⁰. Documento contentivo de una declaración o líneas directrices dirigidas a

¹⁸ Vid. DE LARA BUENO, Ma. I., *La Responsabilidad Social de la Empresa: implicaciones contables*, Ed. EDISOFER, Madrid, 2003 p. 49-50.

¹⁹ En el año de 1937, la Cámara Internacional de Comercio ya había creado un conjunto de normas regulatorias de la práctica publicitaria y el comercio. En un lugar preponderante se sitúan también, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, luego de finalizada la segunda guerra y de haberse suscrito ese pacto entre las naciones victoriosas que crean la Organización de las Naciones Unidas, y las instituciones de carácter financiero, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

²⁰ Vid. <http://www.oecd.org/daf/investment/guidelines> (consultado el 30 de septiembre de 2005, pp.1-5).

promover la responsabilidad y transparencia corporativas, por medio de sus enunciados, principios o normas voluntarias para una conducta empresarial responsable. Esta última, se convierte en la actualidad, en un importante marco para regular la actividad de las empresas en el mundo²¹.

De igual forma en 1977, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de las Naciones Unidas, expidió la “Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy” (Declaración Tripartita de Principios sobre Empresas Multinacionales y Política Social), que básicamente abordará la responsabilidad social en el área de derechos laborales, de los principales actores de la actividad económica productiva: trabajadores, empleadores (empresas) y por supuesto, los estados²².

En 1981 se adoptaría también, la Declaración de Responsabilidad Corporativa del grupo empresarial “Roundtable Comercial, en la que se consigna que la responsabilidad económica no es “por ningún medio incompatible con otras responsabilidades corporativas en sociedad”²³. Además de regularse en ésta, algunos elementos propios de la RSE, entre éstos, lo concerniente a la consideración de otros grupos de interés diferentes a los accionistas, el respeto al medio ambiente, entre otros.²⁴

Las transformaciones económicas y políticas acaecidas en el mundo, sobre todo, a partir del colapso sufrido por la implementación del Modelo de Economía Planificada Socialista en la Unión Soviética y el Muro de Berlín; crean una atmósfera propicia para retomar con mayor empuje los conceptos y teorías económico, sociológicas, jurídico-políticas, en que se sustentan la Responsabilidad Social de la Empresa.

Esto último, en estrecha relación con el hecho de que el denominado consenso de Washington en el marco de la aplicación del Neoliberalismo Económico, impusiera a los países en vías de desarrollo, la liberación de los mercados, procesos de desregulación, privatización de los servicios públicos, que han minimizado el papel del Estado en los asuntos sociales y económicos.

De manera concomitante, al final del siglo XX, se imponen las ideas de la mundialización del comercio y la economía y/o Globalización Económica, que traen a su vez aparejado el fenómeno del desmantelamiento de las barreras al

²¹ Las Directrices de la OCDE, fueron actualizadas en el año 2000 y contienen recomendaciones sobre aspectos sociales y ambientales realizadas por 33 gobiernos (los miembros de la OCDE más Argentina, Chile y Brasil).

²² Vid. <http://www.ilo.org/public/english/employment/multi/tridecl/index> (consultado el 20 de mayo de 2004, pp.1-13).

²³ Vid. <http://www.cauxroundtable.org> (consultado en abril de 2005, pp.1-6).

²⁴ Véase el ejemplo de la empresa norteamericana Jhonson and Jhonson que para 1982, ordenó retirar del mercado 31 millones de frascos de las gotas Tylenol, debido a que una persona llenó con cianuro una pastilla y murieron varias personas. La empresa probablemente obtuvo pérdidas a corto plazo. Sin embargo, dos años después, su producto estaba nuevamente posicionado en el mercado, y la sentencia de la Jhonson and Jhonson: "el respeto a la vida de una sola persona debía prevalecer sobre el negocio", le trajo sendos beneficios a largo plazo.

comercio, libre movilización de capitales, y la transformación de las comunicaciones (principalmente a través de Internet)²⁵.

Ocurre entonces que, las empresas transnacionales saludan el nuevo milenio convertidas en el poder económico más grande sobre la faz de la tierra²⁶, lo que a su vez plantea todo un escenario de contrastes, evidenciado por los problemas económicos y sociales, entre ellos la pobreza extrema, la desigualdad social, el analfabetismo que, en lugar de desaparecer, según informes de los más importantes organismos mundiales, parecen incrementarse o también “globalizarse”.

Agréguese a lo anterior, los escándalos en materia de fraudes financieros de las corporaciones, corrupción, violación a derechos humanos, laborales y medioambientales, entre otros, que provocarán entre empresas, gobiernos y organizaciones de la sociedad civil, una profunda reflexión en torno a las responsabilidades de las empresas con respecto a los stakeholders (grupos de interés), y el entorno en general, en aras de garantizar la construcción de un nuevo modelo económico sostenible que incluya el aspecto del desarrollo social en su total dimensionamiento.

A la par del poder alcanzado por las empresas, se erige el poder que ha ido acumulando la sociedad civil, a través de sus ONGS, sindicatos, movimientos de defensa de derechos de los consumidores, el medio ambiente, etc., quienes también han adquirido una conciencia crítica, propositiva y proactiva acerca de los principales problemas de la sociedad. De hecho, han desempeñado y siguen desempeñando, un papel determinante para generar las transformaciones que permitan la creación de un nuevo perfil del empresario y empresas, con carácter socialmente responsable.

La presión de los trabajadores organizados en sindicatos y en federaciones sindicales, ha sido determinante para conquistar importantes mejoras en materia de derechos laborales de parte del management empresarial. De igual forma la presión y boicot de grupos sociedad civil han logrado incidir en la actividad de las empresas en relación a sus responsabilidades para con la sociedad²⁷.

²⁵ Vid. SACHS WOLFGANG, *Globalización y sustentabilidad*, Fundación Heinrich Boll, World summit, Johannesburg, 2002, pp.3 y ss.; U.BECK, *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998, pp.32 y ss.; CAPELLA, J.R., *Transformaciones del derecho en la mundialización*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1999, pp.85-121.

²⁶ Vid. www.oneworld.org/ (consultado el 2 de mayo de 2005). Según el Business Responsibility for Sustainable Development, en el año 1998, General Motors, Daimler Chrysler, Ford Motors, Wall- Mart y Mitsui, tuvieron ventas por un total de \$708.900 millones, más del doble del PIB conjunto de los 100 países más pobres del mundo y equivalente en 1997 a \$338.000 millones. En www.unrisd.org, consultado el 2 de mayo de 2005, pp.2 y ss. En el mismo orden El New Internationalist, reportó para 1999 que el patrimonio neto de Bill Gates (propietario de la empresa Microsoft) oscila entre unos US\$60.000 millones de dólares y este equivale a los ingresos de 200 millones de personas en el mundo o bien al PIB de los países en su conjunto de Nicaragua, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Belice, Panamá, Jamaica y Bolivia.

²⁷ Vid. GONZALEZ MARROQUIN, G., “El ser humano hace la diferencia”, ponencia presentada en el V Congreso Nacional e Internacional de ADOARH, Chile, 2003, p.7. Sostiene que es aleccionador el

En tal marco de hechos, en el mes de junio de 1998, la Conferencia Internacional del Trabajo, adoptaría también, la Declaración de la OIT, relativa a los principios y derechos fundamentales que debe cumplir las empresas y los estados en materia de derecho del trabajo. Esta declaración reviste vital importancia ya que los estados miembros se comprometieron a cumplir, e incentivar a las empresas nacionales y transnacionales para que cumplan con los derechos fundamentales en materia laboral, tales como: libertad de asociación, reconocimiento del derecho de negociación colectiva, eliminación de todas las formas de trabajo forzoso, abolición del trabajo infantil, discriminación en materia de empleo y ocupación.

Para cerrar el siglo XX, y ante el fenómeno del poder adquirido por las empresas transnacionales en el mundo, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, el 31 de enero de 1999, en el marco del World Economic Forum (Foro Económico Mundial), celebrado en Davos (Suiza), hace el lanzamiento oficial del Pacto Global (Global Compact), con el objetivo de promover la RSE y contrarrestar los efectos adversos en el terreno social de la globalización económica²⁸.

El Pacto Global contiene 9 principios que integran responsabilidades en materia de derechos humanos, medio ambiente, derecho laboral. Posteriormente se agrega un principio 10, con el objetivo de frenar la participación de las empresas en actos de corrupción.

En el año 2000, la Unión Europea, realizó también el lanzamiento del denominado Libro Verde: “fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas”²⁹, el cual, asume la RSE como estrategia para el desarrollo de un modelo económico social con características de sostenibilidad.

Al Libro Verde le seguirá la Comunicación de la Comisión Europea de 2002 y, otra serie de importantes declaraciones que marcan el rumbo en Europa de un nuevo y más pujante movimiento de la Responsabilidad Social de la Empresa, que dejaría atrás al iniciado en la décadas del 60 en Norteamérica.

Declaraciones como las anteriores, a las que ya se han sumado cientos de empresas en el mundo³⁰, respaldando las propuestas de asumir el reto de la

movimiento ocurrido en el año de 1327, cuando los ciudadanos de Canterbury impusieron un boicot de consumidores al Monasterio de la Iglesia de Cristo. De igual forma, en el siglo XIX aparecen los códigos y etiquetas amigas del consumidor que propugnaban por la defensa de derechos de los trabajadores. Así por ejemplo, la “Etiqueta Blanca” impulsada por la Liga Nacional de Consumidores en EEUU, configuró un equipo de inspectores que se constituían en garantes para que en las fábricas se respetarán las leyes en materia laboral (no permitir jornadas extraordinarias de trabajo, trabajo infantil, entre otros.

²⁸ Vid. <http://www.unglobalcompact.org/un/gc/unweb.nsf/content/brochures.htm> (consultado el 30 de septiembre de 2005, p.1).

²⁹ Vid. http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-dial/csr/csr_commissionsact.htm (consultado el 20 de noviembre de 2005, p.2 y ss.).

³⁰ Vid. <http://www.unglobalcompact.org/op.cit.p.4>. La adhesión al Pacto Global sobrepasa las 1,000 empresas pertenecientes a 54 países en el mundo. En España el movimiento de adhesión ha dado lugar, entre las empresas adheridas, a la creación de un Comité Coordinador y de un original instrumento de

responsabilidad social; dan fe de la importancia que ha cobrado y está cobrando el tema que nos ocupa, y que constituirá una herramienta de magnitudes insospechadas en la construcción de un nuevo Modelo Económico-Social que garantice la sostenibilidad y la supervivencia de los seres humanos. Un nuevo pacto social -global- que nos guste o no, traerá consigo sendas transformaciones en el mundo del derecho.

El Estado salvadoreño no aparece dibujado en el mapa de la RSE

Las premisas anteriores, y ante el escenario mundial de auge de la RSE, nos lleva a preguntarnos si en El Salvador se ha institucionalizado alguna política socioeconómica destinada a incentivar la Responsabilidad Social en las Empresas. La respuesta es un no con letras mayúsculas. Ello muy a pesar de la existencia de más de algún incentivo medio ambiental en el tema del turismo. El Estado permanece ausente en el diseño de una política de RSE. De hecho a veces ha jugado al cómplice de las empresas cuando éstas contaminan el medio ambiente, violan derechos laborales, evaden impuestos, etc. De ahí que las empresas en ausencia de una política estatal de RSE que privilegie el diálogo social de los grupos de interés, la transparencia, el buen gobierno empresarial, la rendición de cuentas, etc., hacen lo que a su leal saber y entender creen que es RSE (teletones, donación de libros y equipos, promueven el deporte, etc.) sin trascender de lo que se conoce como obras de caridad o filantropía, y en el peor de los casos, hacen “marketing publicitario” para mejorar y a veces lavar su imagen ante los consumidores.

De ahí que se vuelva un imperativo estratégico para estados pequeños como El Salvador, adoptar políticas direccionadas hacia la concientización de los grupos de interés primarios: empresas y trabajadores -altamente polarizados en nuestro país-, para que asuman los conceptos de RSE en aras de garantizar niveles de gobernabilidad y gobernanza. Esto es, tomando como punto de partida, un nuevo contrato social en donde las empresas abandonen las arcaicas teorías de maximización de ganancias a corto plazo, única y exclusivamente para sus accionistas, y vuelvan la mirada hacia su responsabilidad social con sus trabajadores, la comunidad, el medio ambiente, etc.

Este es el camino en espiral para convertirse en verdaderos ciudadanos corporativos; al apostarle al desarrollo económico y social de nuestro país, teniendo como eje el desarrollo integral del ser humano, la equidad y justicia social. Esto nos conducirá irremediabilmente hacia la construcción de un fuerte tejido de institucionalidad, y a su vez, servirá de cemento articulador para la edificación de un verdadero Estado Democrático y Constitucional de Derecho.

trabajo: la Mesa Cuadrada, desde la que se han comenzado a desarrollar las actividades de aprendizaje y aplicación que requiere el pacto.

Los Usos de la Noción de Ideología (2ª Parte)

Por

Dr. Rodolfo Castro Orellana³¹

Universidad de El Salvador

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

En esta segunda parte de nuestro trabajo continuamos la tarea de rastrear en el pensamiento europeo, los “usos de la noción de ideología” sin pretensiones de exhaustividad.

A ese respecto, es pertinente aclarar que el objetivo de esta sistematización bibliográfica no persigue ni una “crítica” de ideologías (aunque esto sea en parte inevitable) o menos aún la elaboración de una Teoría De Las Ideologías. Lo nuestro es más modesto: hacer una especie de inventario, un poco más allá de lo descriptivo y un poco más acá de lo explicativo; sin que esto no impida proyectarnos a un intento posterior de articulación teórico-metodológica, que guíe nuestra “fase” de investigación “empírica” de las “ideologías políticas en El Salvador”.

Parodiando a Irving Zeitlin (Ideología y Teoría Sociológica, 1973, p. 125) intentaremos sintetizar las continuidades y discontinuidades, en el pensamiento europeo pos-marxista tanto en la línea que pretende enriquecer la noción de ideología del marxismo, como en la vertiente que presenta usos de ideología en un debate con Marx; esas dos líneas- el neo-marxismo o teoría crítica -dialéctica y el positivismo y neo-positivismo- nos permitirán ordenar los distintos aportes, sin que esa simplificación esquemática impida reconocer los intercambios, influencias mutuas e interconexiones reales entre ellas.

En esta entrega centraremos nuestra atención en resumir los usos de la noción de ideología entre positivistas y neo-positivistas emblemáticas, para abordar en una tercera parte al neo-marxismo.

Positivistas y neo-positivistas. El punto de partida del positivismo es **Augusto Comte** (1798-1857), el creador de la sociología, para quien.... ”la imaginación debe estar firmemente subordinada a la observación de los hechos”. El presupuesto filosófico de esa afirmación “empirista” reside en Comte en su conocido esquema de evolución del pensamiento en 3 fases “históricas”; la teológica, la metafísica y la positiva, considerando a grupos especializados como los portadores de la función de control ideológico de las respectivas sociedades; y en concreto, a los sacerdotes y guerreros, a los juristas y a los científicos, como las categorías o estratos “ungidos”, para esas tareas. De esa manera, las decisiones y las reglas del conocimiento estarían en las manos de elites en cada fase; estos influyentes o poderosos son los que garantizan el orden en una fase teológica y el progreso en la etapa metafísica, pero hoy de lo que se trata es de combinar ambos aspectos, y alcanzar una era que combine orden con progreso. Sin embargo, en la historia siempre han estado en contradicción, dado que el orden es estático por basarse en una idea de “armonía” que debe prevalecer en las sociedades, y el progreso un elemento dinámico que persigue el perfeccionamiento evolutivo del orden social conforme las leyes sociales necesarias y férreas. En consecuencia, en la era

³¹ Es Catedrático de Teoría del Estado e Introducción a la Ciencia Política. Es Doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, y Máster en Sociología de la Universidad de Costa Rica.

positiva, es función de los científicos la “predicción” o “previsión” basada en la observación de los hechos, para hacer una lectura “científica” de las “leyes” que gobiernan ese progreso ordenado -“predecir para controlar”- y no dejarlo librado a la imaginación ideológica de los teólogos o los juristas. Es clara la condena del ejercicio de la imaginación por el positivismo Comteano y sus consecuencias autoritarias y dogmáticas en el ámbito del conocimiento y en la esfera política; no es coincidencia que sus ideas se convirtieran en filosofía oficial del segundo Bonapartismo (1851-1870) e inspiración del único ensayo de imperio o monarquía en el Brasil entre 1841 y 1889, con el Rey Pedro II, que rindió homenaje a nuestro autor –a Comte- en la bandera de la patria con la divisa “orden y progreso”.

El legado del positivismo Comteano fue asumido por **Emilio Durkheim** (1858-1917), a través de una recepción crítica a sus fundamentos, que son tachados como “construcciones metafísicas, inverificables mediante la experiencia”, y se le censura su tendencia principal de manejar teorías e ideas y no hechos sociales (K. Lenk, p. 36).

Para Durkheim, quien fue el legitimador de la sociología (positivista) en Francia, era necesario enfocar los fenómenos morales, religiosos y jurídico-políticos como “hechos sociales”, que son definidos básicamente “por la conciencia colectiva predominante” en una sociedad en una época determinada.

Para la sobrevivencia del orden social son vitales los mitos políticos, las imágenes religiosas y los ideales puesto que son elementos constitutivos y, al mismo tiempo, espejos reflejantes de la conciencia colectiva prevalente; el individuo aislado no es nada frente a la sociedad, y para lograr sus fines estos deben participar de esa “totalidad omnicomprensiva”, que es a la vez una fuerza de coerción social. (K. Lenk, idem).

De ese modo, el centro de la noción de “ideología”, en Durkheim radica en la comprensión de esa conciencia colectiva de los grupos sociales, de la cual emanan todos los conceptos del individuo; pero la matriz natural de ella es la sociedad que se impone a la conducta individual. Todo proceso social en la historia es ciego y sin dirección sino se sustancializa en la “conciencia colectiva”; así, los hechos sociales son convertidos en normas de acción humana obligatoria, socialmente coercitivos. De allí que lo que una época sanciona como “verdadero”, “valioso” y “bueno”, es también aquello que resulta útil para la conservación y subsistencia de la vida social (K. Lenk, idem). En definitiva, el pensamiento positivista de Durkheim “cosifica” los contenidos de las ideologías imperantes; es lo que se denomina como “cosismo”: todos los productos de la mente son “cosas”.

Las consecuencias de su postura intelectual sobre la ideología, denominada por él conciencia colectiva, son claramente conservadores al concebir a la sociedad como un ente casi metafísico, que está preordenado al comportamiento humano, el cual debería someterse a las tendencias socializadoras y coercitivas de las instituciones sociales imperantes. No obstante, Durkheim era políticamente liberal, pues gran parte de su investigación versa sobre el orden social para evitar los “desordenes sociales” (léase revolución), los cuales veía como hechos patológicos de una sociedad enferma que podían solucionarse mediante la introducción de reformas sociales (G. Ritzer, Teoría Sociológica Clásica, 1993 p. 17).

Aunque su contribución a la noción de ideologías es bastante confusa y de base más psicologista, abordamos en forma rápida la Teoría de los Residuos y de las Derivaciones del sociólogo y economista italiano **Wilfredo Pareto** (1848-1923), la cual es otro intento de entrar en debate con el “fantasma” del marxismo, desde posiciones que pretenden ser “científicas”, pero de claras consecuencias ideológicas conservadoras. El uso de ideología en V. Pareto se hace a través de una terminología peculiar y bastante oscura, de resonancias psicológicas. Los residuos, en términos Paretianos, son definidos

como lo que permanece cuando se despoja a la conducta humana de sus aspectos variables y circunstanciales, y van a corresponder a “ciertos instintos de los seres humanos”. Las derivaciones, se refieren a las consideraciones racionales mediante las cuales se convence a los individuos que sus sentimientos e instintos son residuos que se van a convertir en constantes en su conducta.

Ahondando en su explicación afirma que una idea no lógica –por ejemplo una superstición- que se conserva desde épocas inmemoriales, se ha ido despojando de aspectos circunstanciales que le dieron vida, hasta transformarse en residuo en la conducta humana, convirtiéndose en una fuerza poderosa derivada de sentimientos que causaron en su momento reacciones de adhesión o de rechazo (V. Pareto, Trattato, 1916; cita por K. Lenk, ob. Cit. P. 185).

Así, la derivación es una forma racional (no-lógico-experimental) que oculta o disimula lo que tiene raíces irracionales o emocionales, apareciendo el acto humano que la produjo como algo lógico; se da una conversión en el tiempo: el efecto es causa y, viceversa, la causa se presenta como efecto. En verdad ello sería fruto de una tendencia compulsiva de realización o de rechazo de ciertos actos; en esa perspectiva, la teoría de los residuos y las derivaciones calificaría todo producto mental como “radicalmente ideológico”.

El punto de interés en este enfoque reside en la distinción de Pareto de lo lógico y lo no-lógico, que aun cuando derivan de la misma condición psíquica existe una “barrera insuperable” entre ellas. En la ciencia lógico-experimental, el científico siempre agrega algo: imagina, inventa y se guía por preceptos, conjeturas y suposiciones, y es la experiencia, a posteriori, quien va a depurar de elementos equívocos los resultados; al contrario, en el ámbito de lo no-lógico experimental –lo no científico-, son los sentimientos y los instintos los que cumplen la función fundamental de aceptar o rechazar proposiciones por creencia, siendo éste el terreno de las masas, el dominio de lo no racional.

Como consecuencia, el científico que sostiene un contacto íntimo y permanente con el saber popular, corre el riesgo de ser contaminado por elementos no lógicos, y ser incapaz de superar la antinomia entre experiencia racional y creencia fundada en la fe. Para Pareto, son las élites científicas con su dominio de la racionalidad, las únicas capaces de dominar la caótica naturaleza de los impulsos humanos. De ahí la necesidad de minorías ilustradas en otros órdenes como el económico, el político y el militar. “Para promover sus intereses, la élite halla conveniente apelar... a los sentimientos de las clases inferiores. Así, la no-élite, la masa, es impelida a la acción por fuerzas ciegas, mientras que la élite se conduce de acuerdo con una comprensión racional de su situación” (I. Zeitlin, 1973 p. 190).

Para Pareto, expresando las frustraciones de su época que atravesaba por una crisis de pos guerra, “Toda élite que no esté dispuesta a librar la batalla para defender sus posiciones está en plena decadencia; no le queda más que dejar su sitio a otra élite que posea las cualidades viriles que a ella le faltan”.... Este aprecio de la virilidad le predisponía a Pareto acoger al fascismo (élites fascistas) con cierto favor..., aun cuando él no alcanzó a observar el despliegue del fenómeno fascista en toda su magnitud (Jean Touchard, 2006, p. 622; I. Zeitlin, p. 219-220).

Quizá sea excesivo afirmar que la obra de **Max Weber** (1864-1920) “se moldeó en su polémica con Marx”, o que la teoría Weberiana se desarrolló “dentro de un largo e intenso debate con el fantasma de Marx” (I. Zeitlin, p. 127; A. Salomón, citado por G. Ritzer, 1993, p. 25). El mismo Weber señaló su interés en “completar” las investigaciones de Marx, y su polémica la enfiló contra la orientación “economicista” de los seguidores del marxismo (los “marxólogos”), que interpretaban a la teoría

marxista como una explicación de todo desarrollo histórico de las ideas a partir de sus fundamentos económicos. Además, en vida de Weber aún se desconocían gran parte de las obras de Carlos Marx, y la intención de Weber era la de continuar con las investigaciones inacabadas de Marx.

En todo caso, Weber sí atacó los desarrollos “unilaterales” del marxismo acerca de que las ideas eran un mero reflejo de intereses materiales, que prescribían y preordenaban el contenido de las ideologías. En sus investigaciones históricas Weber se concentró en el estudio de las ideas y su capacidad de moldear lo económico. En concreto en su obra la *Ética Protestante y el Espíritu del Capitalismo* indaga la influencia de los valores religiosos sobre la conducta de agentes económicos, pero como un aspecto de una cadena causal. Él se preguntó, en qué medida el protestantismo –como un sistema de ideas religiosas ascéticas- influyeron en la génesis de otra constelación de ideas que denomina el espíritu del capitalismo, y es a través de este conjunto ideológico como opera sobre el proceso mismo de constitución del sistema económico capitalista; como lo dice el mismo Weber se trata de determinar la influencia de ciertos ideales religiosos en la formación de una “mentalidad económica, de un Ethos económico, fijándonos en el caso concreto de las conexiones de la ética económica moderna con la ética racional del protestantismo ascético...” (M. Weber, 1973, p. 18)

Su tesis se podría resumir de la siguiente manera: el protestantismo, su influencia educativa austera, legitimó ideológicamente el expolio del trabajo del obrero, a la par que enervaba la mala conciencia o sentimientos de culpa del empresario, en la fase “salvaje” del capitalismo, y, al mismo tiempo, ofrecía al trabajador una justificación ideológica (religiosa) de su ocupación como el de una vocación o, en sentido religioso como un “llamado”³².

La conducta racional del trabajador, fundado sobre la idea de vocación, se originó del espíritu del ascetismo protestante y se articuló con el proceso de racionalización creciente del “espíritu” del capitalismo.

Sin embargo, la tesis no debe interpretarse en el sentido del enunciado de una ley social ineludible, sino de un aspecto de una cadena causal; la influencia de la idea pedagógica de “vocación”, introducida por el protestantismo, contiene los elementos éticos favorables a la promoción del espíritu capitalista, pero no es algo inevitable. Lo que sucedió –de acuerdo a Weber- fue un fenómeno histórico individual de confluencia de los dos procesos –ética ascética y capitalismo-, que se reforzaron mutuamente, dando lugar a una metódica devoción al trabajo y a la actividad empresarial que impulsaron un firme y pujante desarrollo económico capitalista.

Ahora bien, establecido el sistema capitalista, las ideas ascéticas del protestantismo ya no fueron condición necesaria para su evolución posterior y sostenimiento, cómo sí lo fueron para imprimir el carácter fuerte que asumió en sus primeros tiempos.

Aunque se ha afirmado que “Weber puso a Marx de cabeza” como él había dado vuelta a las ideas de Hegel, realmente “Weber las consideraba (a las ideas) como fuerzas auténticamente autónomas, capaces de afectar profundamente al mundo económico...” (G. Ritzer, p. 26).

Un uso más académico del tema de la ideología se adoptó a raíz de las investigaciones de **Karl Mannheim** (1893-1947), que llevaron a la fundación de la sociología del conocimiento (*Wissensoziologie*). ¿Qué implicaciones tiene este nuevo “status” teórico

³² “Hasta que punto una profesión es útil o grata a Dios, se determina, en primer lugar, según criterios éticos y en segundo, con arreglo a la importancia que tienen para la “colectividad” los bienes que han de producirse; a lo que se añade como tercer criterio.. el “provecho” económico que produce al individuo...” (M. Weber, p. 223-224).

del estudio de las ideas?. En primer termino, como lo afirma Kurt Lenk, (p. 40), “Crítica de la ideología y sociología del conocimiento se diferencian ante todo porque el concepto de “ideología” empleado por ambos cobra, en cada uno, significaciones radicalmente diversas...”. En la crítica tiene una función polémica y controversial y a ratos un sentido despectivo cargado de emotividad; en esta nueva rama de las ciencias sociales, se le incorpora un halo de asepsia y de neutralidad que raya en el “cientificismo”.

En segundo lugar, Mannheim inicia su labor tratando de indagar las bases existenciales de las producciones mentales, planteando la tendencia a ideologizar como un rasgo estructural del pensamiento humano. Existe en los hechos una diversidad de adscripciones socio-culturales de los individuos y los grupos; la cuestión es indagar y definir cual de ellos es la decisiva en fijar los modelos de pensamiento. La perspectiva mental de los grupos, varía, según si están orgánicamente integrados, en cuyo caso su concepción del movimiento de la historia es hacia metas predefinidas por ellos, mientras que los grupos heterogéneos e inestables exhiben una propensión intuitiva a percibir la historia como actos fortuitos e imponderables; y la posición de clase de esos grupos solo será determinante en última instancia (Robert K. Merton, 1970 p. 347).

De allí que el programa de investigación, de las bases existenciales de las ideologías, se centraría –según Mannheim-, en el estudio a fondo de los grupos: su posición social, sus bases generacionales, sus profesiones, etc, y sus correspondientes modos de pensar. Solamente así se podría discernir, de la gran variedad de perspectivas y conocimientos, cuáles son las que predominan efectivamente.

Sin embargo, en esa primera indagación aún no se aclara que conocimientos o productos mentales serían objeto de ese análisis profundo. Mannheim solamente le reconoce una determinación social a las ciencias sociales, políticas e históricas y al conocimiento de sentido común, pero no a las llamadas ciencias exactas y al conocimiento formal. Así, el objeto de estudio sería la posición social que determina la perspectiva, es decir, “la manera como alguien ve un objeto, qué es lo que percibe de ello y cómo lo construye en su pensamiento”. La determinación del pensamiento según la situación social no invalida al mismo, pero restringe el alcance de la investigación y los límites de su eficacia (R. Merton, p. 353).

Un tercer aspecto que, según R. Merton, quedó bastante oscurecido en la sociología del conocimiento de Mannheim, es el de las relaciones entre pensamiento y sociedad. Este problema se derivaría de su postulado anterior sobre las bases existenciales de la ideología, que se indagaría en la posición social de los grupos; o sea que “una vez analizada la estructura del pensamiento, se plantea el problema de atribuirla a grupos definidos”. De allí la necesidad de hacer dos cosas: primero, “una investigación empírica acerca de los grupos o clases en los cuales prevalece tal modo de pensar”, y segundo, “una interpretación de las causas por qué estos grupos o clases, y no otros, manifiestan tal tipo de pensamiento”. Mannheim piensa que para hacer este análisis e interpretación se necesita de una psicología social, campo en el –según Merton- quedó en deuda con las ciencias sociales (R. Merton, 1970 p. 363)

Por el contrario, Zeitlin interpreta el pensamiento de Mannheim como el de un enriquecimiento en este campo, en tres perspectivas distintas aunque relacionadas entre sí: en el análisis de los grupos o clases sociales que son los “soportes” de diferentes ideas o corrientes de pensamiento, en relación con los sentidos total y particular de ideología; y por otra parte, en su controvertida tesis de la “intelectualidad libre de ataduras ideológicas”.

La primera perspectiva, se refiere a que “la clave para la comprensión de los cambios en las ideas debe buscarse en el cambiante trasfondo social, sobre todo en el destino de los

grupos o clases sociales que son los “portadores” de esos estilos de pensamiento” (K. Mannheim, *Essays on Sociology and Social Psychology*, p. 74, cit. Por I. Zeitlin, 1973, p. 330). El autor elige el pensamiento conservador alemán posterior a los acontecimientos de la revolución francesa, como un estilo de pensamiento (o ideología) que representa una reacción política e intelectual a ese hecho histórico que había estremecido hasta sus cimientos al “Ancien Regime”, y en particular como un rechazo ideológico al iluminismo y la “Aufklärung”, y una reivindicación de la tradición y sus valores conculcados.

Precisamente, los soportes sociales de la ideología conservadora en Alemania eran básicamente, “los estratos sociales e intelectuales que permanecieron fuera del proceso capitalista de racionalización, o al menos desempeñaron un papel pasivo en su desarrollo” (K: Mannheim, p. 87, cit por Zeitlin, 1973, p. 331); se refiere particularmente a la aristocracia terrateniente, la pequeña burguesía y los campesinos, representados por los intelectuales del movimiento romántico que en sus escritos ponen al descubierto, que la modernidad trastoca todo los valores tradicionales del viejo modo de vida: la comunidad, la familia, la certidumbre intuitiva y la experiencia espiritual, con su grosero industrialismo, contractualismo, racionalismo y materialismo frío.

Desde el punto de vista histórico la crítica y oposición inicial al capitalismo provino de las filas conservadoras y no del movimiento socialista. Mannheim propone la hipótesis de que muchas de las críticas hechas por la derecha conservadora, fueron tomadas por los sectores de izquierda, reelaboradas y adaptadas a las condiciones peculiares del proletariado industrial moderno, en su lucha ideológica contra la burguesía.

Basa su alegato en que la posición social del proletariado le imprime una tendencia al irracionalismo que lo opone al “espíritu de cálculo característico de la burguesía exitosa”; en el proletariado hay residuos del irracionalismo que aun persisten en los canales informales de un capitalismo aun joven en su primera fase, y que hacen del proletario proclive a las acciones revolucionarias; en definitiva el proletariado depende del “Élan³³ revolucionario” para lograr éxito en sus batallas contra su enemigo de clase, y eso es siempre una fuerza irracional: este impulso revolucionario se asemejaría a la contra revolución conservadora, quien se apoya en motivaciones irracionales de ese tipo.

Todos los “estilos de pensamiento”, a los que llamó luego “ideologías”, como el liberalismo, el socialismo y el mismo conservadurismo, se desarrollan en cada caso según perspectivas diferenciadas de clase y de partido. Todas son –para Mannheim– parte de su “concepción total de ideología” (que se diferencia de una concepción particular); es decir, de la “Weltanschauung” –concepción del mundo–, de una clase y una época histórica, que se enfrenta a otras ideologías totales adversarias como sucede con las ideologías burguesa-liberal y la proletaria-socialista o la conservadora-tradicional. La concepción particular de ideología sería más bien de tipo psicológico individual, mediante las cuales se enmascara u oculta intenciones e intereses propios, que irían desde la mentira calculada hasta el autoengaño. Esta distinción es necesaria puesto que cuando una clase o grupo expresa su concepción de vida no están enmascarando sus intenciones, ni ellas serían burdo reflejo de intereses materiales estrechos. Para este autor, el marxismo fundió ambas concepciones para usarlas como arma ideológica; sin embargo, los opositores a la ideología marxista aprendieron el uso de las técnicas de desenmascaramiento ideológico contra el marxismo, y en este proceso la ideología se convirtió en objeto de análisis de las ciencias sociales (K. Mannheim, p.

³³ Élan Vital: “ímpetu original de la vida, que pasa de una generación de gérmenes a la siguiente generación... por intermedio de organismos desarrollados que actúan a modo de enlaces”. Concepto de la Filosofía de la vida de Henri Bergson (J. Ferrater Mora, 1973, p.55)

67, cit por Zeitlin, p. 345). Esto llevó a que el análisis ideológico se enriqueciera con el análisis sociológico, que logra separar dos momentos: el primer momento, que es cuando una clase o grupo descubre la “determinación situacional” de las ideas de sus adversarios, sin embargo, aun no cobra conciencia de que las propias ideas están influidas por su posición social de clase; el segundo momento, se da cuando se cobra auto-conciencia de la necesidad de someter a juicio ideológico, no solo las ideas del oponente, sino también las suyas propias.

Pero ¿quién puede lograr semejante desdoblamiento? o sea ¿enjuiciar objetivamente las posiciones de su propia y de las otras clases?, aquí es donde entra la tercera tesis de Mannheim: el de una categoría social de “ideólogos” de una u otra clase que se encuentran entre las clases, pero no por encima de ellas, los intelectuales; estos serían una especie de “agregado sin clase” o estratos intersticiales, que necesariamente se convierten en “un satélite de una u otra de las clases y partidos existentes” (K. Mannheim, p. 104; cit. Por Zeitlin, p. 346)

Para Mannheim, la posición de los intelectuales les permite este “relativo desapego” de los compromisos ideológicos; su capacidad y formación les dan potencialidades de las que carecen otros sectores, y esta se expresa en el manejo de una multiplicidad de perspectivas frente a cualquier problema. Lo que no significa que no compartan o sean afines a las diferentes tendencias ideológicas de unas u otras clases o partidos; en ese sentido, este estrato no es tan cohesivo, como lo son las clases, frente a las situaciones que enfrentan pero también, aunque se emancipen de una clase, no necesariamente se van a alinear con otras; y, finalmente, los intelectuales no son garantía de la validez de todo lo que interpretan, ni una especie nueva de profetas o “instruidos en revelaciones” (aunque algunos lo pretendan) (K. Mannheim, p. 106; cit por Zeitlin, p. 347)

RESUMEN

Lo que podemos denominar como el positivismo inicial (Comte, Durkheim y Pareto), presentan un manejo en el uso de la noción de ideología cuya pretensión común es, si cabe decirlo así, la búsqueda de los datos y hechos sobre los cuales se pueda controlar “científicamente” la imaginación ideológica que no contribuya al progreso ordenado, o al control de los impulsos ciegos de la conciencia individual a través de la “conciencia colectiva” que los convierte en normas de la acción humana obligatorios y socialmente coercitivos, o, finalmente, culminar con Pareto, en la necesidad del control de la conducta no racional de la masa (los residuos y derivaciones) por las élites, que con su dominio de la racionalidad científica son las únicas capaces de dominar y someter la caótica naturaleza de los impulsos humanos.

Más complejo y variado se presenta el uso de la ideología en la perspectiva del neopositivismo (representado en Weber y Mannheim), cuyas investigaciones proponen una serie de tesis en donde se mezclan las influencias de diversas perspectivas filosóficas y de ciencias sociales, y en las que nos parece encontrar una serie de aportes o líneas nuevas de estudio del tema de las ideologías.

Así, por ejemplo, en Weber podemos encontrar un intento por indagar la “fuerza material” de las ideologías, para entroncar con un interés intelectual del joven Marx y superar el burdo enfoque del marxismo dogmático de los seguidores de un pretendido “materialismo científico”, que en sus versiones “populares” derivaron en un positivismo economicista que Marx tanto criticó.

El caso de Mannheim es más bien el de un enfoque más académico de la noción de ideología, (la sociología del conocimiento) que partiendo de Marx busca caminos propios al combinar ideas del hegelianismo, de la filosofía y sociología culturalista Alemana (Weber, Simmel, etc) con las cuales propone una serie de hipótesis que enriquecen el debate acerca de las bases existenciales de las ideas, la función de las

ideologías, su distinción entre ideologías totales (concepciones del mundo) e ideologías particulares (el engaño y auto-engaño de las ideas propias) y el peculiar papel de los “ideólogos” o intelectuales con cierto desapego de las ideologías de clase; por estas y otras aportaciones, a Mannheim se le ha denominado como “el autor más original y serio en el campo del repensamiento empírico de la filosofía de Marx...” llamando a su enfoque “un materialismo diluido” (G. Sartori, 1984, p. 115)

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Ferrater Mora, José (1973). La Filosofía Actual. Madrid España, Alianza editorial, 3ª edición, p. 55
- Gorlitz, Axel, (1980) Voz: Ideología. Diccionario de Ciencia Política. Alianza editorial, Madrid, pp. 322-324.
- Gramsci, Antonio (1975). El Materialismo Histórico y la Filosofía de B. Croce. México, Juan Pablos editor, pp. 47, 59, 101, 234, 240
- Kriele, Martín (1980). Introducción a la Teoría del Estado. Fundamentos Históricos de la Legitimidad del Estado Constitucional Democrático. Buenos aires, Argentina, editorial De Palma pp. 240-247.
- Lenk, Kurt. (1974). El concepto de Ideología. Comentario Crítico y Selección de Textos. Amorrortu editores, Buenos Aires, Argentina.
- Merton, Robert K. (1970). La Sociología del Conocimiento, en : Sociología del siglo XX; G. Gurvitch y W. E. Moore (dirección). Edit. El Ateneo S.A. Barcelona, España, Tomo I, 2ª edición.
- Mari, Enrique E. (1974). Neopositivismo e Ideología. Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba), Argentina.
- Ritzer, George (1998). Teoría Sociológica. México, Mc Graw-Hill. Traduce. María Teresa Casado R.
- Sartori, Giovanni (1984). La Política: Lógica y Método de las Ciencias Sociales. México, Fondo de Cultura Económica (F.C.E.), Trad. Marcos Lara.
- Touchard, Jean (2006). Historia de las Ideas Políticas. Madrid, España, editorial tecnos, 6ª edición, Trad. J. Pradera.
- Trías, Eugenio (1970). Teoría de las Ideologías. Barcelona, España, edic. Península
- Weber, Max (1973). La Etica Protestante y el Espíritu del Capitalismo. Barcelona, España, edic. Península, trad. Luis Legaz Lacambra, 2ª edición.
- Zeitlin, Irving. (1973). Ideología y Teoría Sociológica. Argentina, Amorrortu editores, Buenos Aires, Trad. Nestor A. Míguez, 2ª edición

La justicia constitucional salvadoreña: aspectos generales

Por

Dr. Henry Alexander Mejía³⁴

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador

SUMARIO: 1. Antecedentes históricos. 2. Sistema de justicia Constitucional. 2.1. Control difuso. 2.2. Control Concentrado. 2.3. Influencias de Derecho Comparado 3. Fuentes Normativas 4. Composición y forma de designación 4.1. Órganos encargados de la Justicia Constitucional en El Salvador 5. Controles de constitucionalidad en El Salvador 5.1. Control previo de constitucionalidad de las leyes: el veto por razones de inconstitucionalidad. 5.2. Control concreto, difuso: la potestad- deber judicial de inaplicabilidad. 5.3. Control abstracto, concentrado: la inconstitucionalidad.

1. Antecedentes históricos

El desarrollo histórico de las garantías constitucionales y de los órganos encargados de la justicia constitucional en El Salvador, reconocen seis períodos significativos³⁵. **El primero** de ellos se inicia con la declaratoria de independencia en 1821 y el de las primeras constituciones. En esta etapa, aparecen en el propio texto de las leyes fundamentales, manifestaciones, quizá algunas incipientes, de algo que se ha considerado como un rasgo característico del constitucionalismo latinoamericano: la concepción de la Constitución como realidad normativa, como cuerpo jurídico-normativo superior, directamente aplicable a todos: personas privadas, órganos estatales y autoridades públicas.

Así para el caso, el artículo 141 de la Constitución federal de 1824, se estableció que *“Los funcionarios de la Federación antes de posesionarse de sus destinos, prestarán juramento de ser fieles a la República, y de sostener con toda su autoridad la Constitución y las leyes”*. A su vez, en la Constitución de El Salvador como Estado miembro de esa primera federación, el artículo 78 disponía lo siguiente: *“Todo empleado civil, militar ó eclesiástico al tomar posesión de su destino prestará*

³⁴ Abogado y Notario, Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona, profesor de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, Jefe del Departamento de Derecho Público de la Universidad de El Salvador.

³⁵ Vid. al respecto sobre la evolución histórica de la justicia constitucional salvadoreña a: TINETTI, J. A., *La justicia constitucional en El Salvador*, en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997 y URQUILLA BONILLA, C. R., *jurisdicción y justicia constitucional*, Publicación de Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), El Salvador, 1998; y con especial referencia donde se hace un desarrollo exhaustivo del origen de nuestras instituciones salvadoreñas: Vid. MENDEZ, J. M., *El Constitucionalismo y la Vida Institucional Centroamericana*, en “Seminario de Historia Contemporánea de Centroamérica”, Ed. Universitaria, San Salvador 1964

*juramento de guardar la Constitución del Estado y desempeñar debidamente su cargo*³⁶.” ; y, el art. 81 que “*Las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias continuarán en su fuerza y vigor, menos las que directa ó indirectamente se opongan a la Constitución federal y del Estado, y a los decretos y leyes que expidiere el Congreso*”.

En este sentido, lo natural hubiese sido que la Constitución como cuerpo normativo superior, se instaurase en El Salvador, desde esas remotas fechas, un sistema difuso de control de constitucionalidad; pero no ocurrió así, sino para que aquellas declaraciones constitucionales empezaran a tener eficacia, fue preciso que se contara con instrumentos jurídicos operativos para tal efecto, y principalmente, que ocurriesen una serie de cambios sociales y políticos, que contribuyeron al logro de una armonía entre norma y realidad.

En esta primera etapa, se incorpora a la segunda Constitución salvadoreña y primera como Estado unitario, dictada en 1841, la garantía de *habeas corpus* o de exhibición de la persona, como también se denomina en El Salvador. En relación con la misma, los aspectos más significativos que conviene resaltar, hasta la llegada al siguiente período, es que fue concebida inicialmente como un medio de tutela de la libertad personal individual, pronto se generaliza a todos los habitantes de nuestro territorio. En lo que respecta a la regulación por ley ordinaria de esta garantía, es el Código de Procedimientos Civiles y Criminales redactado por el Presbítero y Doctor Isidro Menéndez, que entró en vigencia en 1858, la que lo desarrolla, dicho código prescribía que la Corte Plena de Justicia o cualquiera de sus Cámaras eran competentes para decretar el auto de *habeas corpus*. En el año de 1863, se promulga el Código de Instrucción Criminal, en virtud del cual se separa la materia penal de la civil, y el *habeas corpus*, viene a ser regulado por dicho código. Esta ubicación evidencia una tendencia que hasta ahora se está superando de relacionar a la exhibición de la persona con la materia penal, sino que debe de concebirse como una garantía estrictamente constitucional.

La primera referencia a las consecuencias de la violación a los derechos constitucionales se encuentra en la Constitución de 1841, en la que se hace responsable individualmente al funcionario que restrinja, altere o viole algún derecho o garantía constitucional consagrados en el Título VXI de la misma y prescribió que el infractor sería juzgado con arreglo al título de la responsabilidad de esa Constitución y reputado como usurpador.

A la finalización de este primer período, la Constitución de 1883 dispuso en su Art.9 que “*Todo salvadoreño está autorizado para entablar reclamaciones ante el Congreso, ante el poder Ejecutivo, y ante cualquier autoridad competente, por infracciones de la Constitución*”; e instituyó acción popular contra los magistrados y jueces en caso de procedimiento ilegal contra las garantías individuales (Art. 114, N° 4°). Sin embargo, estas disposiciones no tuvieron ninguna operatividad práctica, ni desarrollo mediante normativa ordinaria.

El segundo período, surge con la aparición de instrumentos procesales, conducentes a obtener tutela efectiva de los derechos constitucionales. Como el más inmediato antecedente se puede citar la Constitución de 1885, que nunca entró en vigor, que en su artículo 38 instituyó el derecho de solicitar y obtener el amparo, ante la Suprema Corte de Justicia o Cámaras de Segunda Instancia –tribunales de apelación–,

³⁶ Podría decirse que son los antecedentes constitucionales del art. 235 de la actual constitución, donde estipula que todo funcionario al rendir la protesta constitucional queda obligado a velar a que se cumpla la constitución de la República.

cuando “*cualquier autoridad o individuo les restrinja su libertad personal o el ejercicio de cualquiera de los otros derechos individuales que garantiza la presente Constitución*”; y estableció que una ley especial reglamentaría la manera de hacer efectivo ese derecho. La Constitución de corte liberal decretada el 3 de agosto de 1886, que era prácticamente la misma frustrada el año anterior, reguló en igual forma el amparo. Sobre esta garantía podemos destacar los aspectos siguientes:

- a) Que siguiendo el modelo mexicano, tal como lo manifestaron expresamente los constituyentes de la época, comprendía en el amparo la tutela de la libertad personal –antes encomendada por las precedentes constituciones al habeas corpus– como la del “ejercicio de cualquiera de los otros derechos individuales que garantiza la presente Constitución”;
- b) El Salvador fue el segundo país latinoamericano en acoger constitucionalmente el amparo;
- c) La legitimación pasiva fue concedida en forma muy amplia, pues se estableció que el amparo procedía tanto contra cualquier autoridad como contra individuos particulares;
- d) Como una novedad y siguiendo la tradición francesa de las “leyes orgánicas”, el artículo 149 de esta Constitución introdujo una categoría de leyes a las que denominó “*leyes constitutivas*”, una de las cuales fue la Ley de Amparo, la cual se decretó casi al mismo tiempo que esta Ley Fundamental. A ella le cabe el mérito de haber sido la primera regulación procesal de esta garantía y ha tenido una gran influencia en las regulaciones posteriores sobre la materia; y,
- e) No obstante que, como ya se dijo, el amparo protegía también la libertad personal, se dispuso que para el trámite correspondiente no se aplicase lo señalado por la Ley de Amparo, sino lo previsto por el Código de Instrucción Criminal, para la exhibición de la persona.

El tercer período tiene como antecedente más significativo la Constitución Política de la República Federal de Centroamérica de 1921, integrada por Guatemala, El Salvador y Honduras. Esta Constitución federal tuvo una vida efímera; sin embargo, ha influido notablemente en el desarrollo constitucional salvadoreño. Dentro de sus disposiciones se destacan:

- a) Contemplaba en su artículo 93 el veto por razones de inconstitucionalidad y encomendaba la solución definitiva del conflicto a la Corte Suprema de Justicia Federal. Este tipo de veto fue regulado hasta 1939 en El Salvador por la Constitución de ese año, cuerpo normativo que pese a reprochársele su finalidad principal que fue la de reelegir a un dictador, constituyó también un importante antecedente de los avances alcanzados por constituciones posteriores;
- b) Atribuyó a la Corte Suprema de Justicia Federal (Art. 126, 1º, 2º y 3º) resolver las controversias en que fuere parte la Federación; las contiendas judiciales que se suscitasen entre dos o más Estados de la Federación; y, los conflictos que ocurriesen entre los poderes de un mismo Estado o de la Federación, sobre constitucionalidad de sus actos. Lamentablemente, este tipo de competencia tradicional de la jurisdicción constitucional, no ha sido contemplada en las constituciones salvadoreñas, fuera del caso de los conflictos que pudieran presentarse en el proceso de formación de la ley entre el Órgano Legislativo y el Presidente de la República, cuando este considere que un proyecto de ley es inconstitucional,
- c) Reconoció al Poder Judicial la potestad-deber de declarar la inaplicabilidad de cualquier ley o disposición de los otros Poderes del Estado, cuando fuere contraria a los preceptos contenidos en la Constitución. Sin embargo, fue

también la Constitución salvadoreña de 1939, la que en su artículo 128, por primera vez, se las reconoció expresamente a los tribunales, estableciendo así el control difuso de constitucionalidad;

- d) En su artículo 130, esta Constitución federal estableció el más remoto antecedente del actual proceso de inconstitucionalidad salvadoreño; una disposición semejante apareció también en la Constitución salvadoreña de 1939 en el artículo 129, concibiendo este control como un amparo contra ley, apartándose de un rasgo característico del amparo diseñado por la Ley de Amparo de 1886, la cual prescribía que la sentencia que se dictase no debía hacer ninguna declaración general respecto de la ley que motivase el amparo. Sin embargo, es preciso señalar que estos antecedentes no configuraron, en rigor, un control abstracto y directo de constitucionalidad, puesto que se condicionó su procedencia a la aplicación de la ley a un caso concreto.

El cuarto período está comprendido entre la fecha en que se decretó la Constitución de 1950 hasta antes que entrara en vigencia la de 1983. La primera vino a establecer las características que aún conserva el modelo salvadoreño contemporáneo de justicia constitucional. En relación a esta Constitución destacamos lo siguiente:

- a) **Estableció el control abstracto, concentrado y directo de la constitucionalidad en su artículo 96 de la siguiente manera: “La Corte Suprema de Justicia será el único tribunal competente para declarar la inconstitucionalidad de leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano.”;**
- b) **A pesar de haber establecido el control concentrado de la constitucionalidad, mantuvo en su artículo 95 la institución de la inaplicabilidad, propia del sistema difuso;**
- c) **Cambió la orientación precedente de integrar en el amparo la tutela de la libertad personal y de los demás derechos constitucionales, al considerar al hábeas corpus como una garantía distinta del amparo, regulando tales garantías en disposiciones diferentes (artículos 164 y 222, respectivamente); además, restringió el conocimiento de las pretensiones de amparo a la Corte Suprema de Justicia, y mantuvo el conocimiento de las de hábeas corpus, tanto para ésta, como para las Cámaras de Segunda Instancia;**
- d) **Eliminó la categoría de leyes orgánicas que en nuestra terminología, según dijimos, se les llamó “constitutivas”, de lo cual no hemos encontrado ninguna fundamentación instrumental y mediante su artículo 224, derogó en forma expresa las existentes, incluida la del amparo, lo que obligó a dictar una ley ordinaria sobre esta materia y en ella se expresó que en los supuestos de “detención ilegal o restricción de la libertad personal de un modo indebido, sea por una autoridad o por un particular, se observará lo que disponga el Código de Instrucción Criminal sobre la exhibición de la persona”; y.**
- e) **Reguló en forma más detallada el veto por razones de inconstitucionalidad.**

En este período y hasta diez años después de haber entrado en vigencia la Constitución de 1950, se decretó el 14 de enero de 1960, la todavía vigente Ley de Procedimientos Constitucionales. No obstante, mediante reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobadas en 1959, se crea la Sala de Amparos entre las integrantes a la Corte Suprema de Justicia y se le atribuye el conocimiento de los juicios de amparo, la sustanciación de los procesos de inconstitucionalidad y la elaboración del proyecto de sentencia respectivo, para que la Corte Suprema de Justicia pronuncie la resolución definitiva. En lo que respecta al conocimiento y decisión de los procesos de hábeas

corpus, se mantuvo el sistema de competencias concurrentes atribuido a la Corte Suprema de Justicia en pleno y a las Cámaras de Segunda Instancia. Todo lo anterior fue un antecedente para operativizar, desde la perspectiva institucional, la implantación de la Ley de Procedimientos Constitucionales, que se aprobaría el año siguiente.

El quinto período se inicia con la entrada en vigencia de la actual Constitución el 20 de diciembre de 1983. Los aspectos relevantes de la misma, en materia de justicia constitucional, son los siguientes: 1) La creación de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia como órgano específico encargado de la justicia constitucional. La comisión redactora del proyecto de Constitución de 1983 consideró que de acuerdo a los precedentes y para no variar en mayor medida la tradición salvadoreña, pero al mismo tiempo facilitar y expeditar la aplicación de la justicia constitucional, el sistema apropiado era ampliar el número de los magistrados de la Sala de Amparos con el nombre de Sala de lo Constitucional, otorgándole jurisdicción y competencia para el conocimiento y solución de todos los procesos de naturaleza constitucional; tal sistema, se dijo, sería intermedio entre la creación de un tribunal especial no dependiente del Poder Judicial y, la atribución de la Corte Suprema en pleno de todos los procesos constitucionales. Esta experiencia, entre otras, fue tomada en cuenta en Costa Rica para crear la Sala 4ª en 1989. Igual modelo adoptó Nicaragua en su reforma constitucional de 1995. 2) La ampliación del ámbito de control de la inaplicabilidad y del proceso de amparo a los tratados internacionales vigentes en El Salvador (Artículo 149 Cn.).

El sexto y último período se inicia con las reformas constitucionales de 1991, en esta última etapa se destaca, los intentos de creación de una nueva ley procesal constitucional que hasta la fecha se han presentado cuatro versiones de anteproyectos a la Asamblea Legislativa, no concretándose ninguno. Solo se ha llevado reformas a la Ley de Procedimientos Constitucionales, siendo la más significativa la del art. 77, donde se adicionan una serie de incisos, que se refiere al desarrollo de la *inaplicabilidad*³⁷. En esta etapa podría decirse que se ha fortalecido el imperio del Estado constitucional de Derecho, puesto que la Sala de lo Constitucional, si bien en algunos casos ha sido criticada en algunas de sus resoluciones³⁸, ha decretado jurisprudencia significativas para la tutela de los derechos y garantías constitucionales, sobre la base de las interpretaciones progresistas, dando como resultado la inclusión de algunos aspectos no regulados por la Ley de Procedimientos Constitucionales, tales como la inconstitucionalidad por omisión y inconstitucionalidad por conexión; amparo contra ley y particulares, reconocimiento implícito del derecho a un medio ambiente sano, a través del amparo; *habeas corpus* contra ley, de pronto despacho, por desapariciones forzadas, correctivo, entres otros aspectos.

El desarrollo histórico analizado permite advertir que los instrumentos procesales de nuestra justicia constitucional han ido apareciendo sin ninguna preconcepción sistemática. Incluso, un análisis a fondo de la Ley de Procedimientos Constitucionales, que pareciera ser un intento de armonización y coherencia de tales garantías, no vino a ser sino una yuxtaposición de cuerpos normativos de distinta época y con dispar desarrollo técnico, por lo cual es natural que entre las instituciones reguladas existan inexplicables soluciones diversas, para supuestos iguales.

2. Sistemas de justicia Constitucional.

³⁷ DL. N° 45, del 6 de julio de 2006, publicado en el DO N° 143, Tomo 372, del 7 de agosto de 2006

³⁸ Para el caso se tienen las sentencias de inconstitucionalidad de la Ley de Conciliación Nacional, conocida como la Ley de amnistía; la de la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones y la de la Ley de Integración Monetaria

2.1. Control difuso

El sistema de control difuso conoce su realización paradigmática en el derecho norteamericano y responde justamente a la primera manifestación histórica de la justicia constitucional. Con el acontecimiento que marcó la huella fundamental fue con la pronunciación de la sentencia del juez *Jonh Marshall* en el famoso caso “*Marbury vs. Madison* del 24 de febrero de 1803. En ésta sentencia se reconoce el poder a los jueces de inaplicar las leyes y actos del poder contrarios a la constitución. Es lo que se le conoce como *Judicial Review*.

La *Judicial Review* se configura como un sistema de control de constitucionalidad orientado prevalentemente a la protección de los derechos constitucionales. Se trata de un control difuso y concreto. Difuso porque los derechos pueden ser invocados ante cualquier juez o magistrado que puede protegerlo frente a cualquier poder: incluido el Legislativo. Y concreto porque se vincula a la resolución jurídica de un caso particular la parte agraviada que debe acreditar que la ley que estima inconstitucional resulta lesiva para sus intereses inmediatos y legítimos, por lo tanto sólo tiene eficacia *inter partes*³⁹.

2.2. Control concentrado

Por su parte, el control concentrado y abstracto conoce su manifestación paradigmática en el modelo de justicia Kelseniano que fuera inicialmente plasmado en la constitución austriaca de 1920 y tras la segunda guerra mundial se adoptaría en toda Europa. Se le denomina así, porque el control se concentra en solo Órgano que algunos países se encuentran separado de la jurisdicción ordinaria y otros dentro del las Supremas Cortes, tal como ocurre en El Salvador, a través de una Sala especializada.

La opción de *kelsen* por este sistema resulta comprensible si se considera el contexto jurídico político de la Europa de los años veinte en el que se gesta un contexto marcado por la tensión política entre jueces y legisladores que tendría su culminación dramática en la experiencia constitucional de la Republica de *Weimar*: el Parlamento democrático terminó perdiendo todo su sentido ante su activismo judicial desbocado que eludía la aplicación de la ley bajo el argumento de incompatibilidad con la constitución.

2.3. Influencias de Derecho Comparado

Consideramos que también sobre este tema ya casi todo está dicho en el apartado inicial. A lo largo de la historia de nuestro Derecho Constitucional las influencias han sido de diversa procedencia. Del sistema norteamericano de control de constitucionalidad; de sistemas que han matizado el arquetipo *kelseniano* de control concentrado; de la normativa mexicana en materia de amparo; del modelo anglosajón y del juicio de manifestación aragonés, en lo que respecta al *hábeas corpus*. Un interesante estudio por hacer, es el del influjo que está ejerciendo la jurisprudencia comparada en nuestra justicia constitucional. Tanto entre nosotros, como en los restantes países de la región centroamericana esta influencia será más viable en la medida en que la consolidación del Estado de Derecho alcance mayores grados de avance.

3. Fuentes Normativas

³⁹ Vid. al respecto a GASGON ABELLAN, M., *La Interpretación Constitucional*, Publicación de CNJ y ECJ, 2004, pp. 149 y ss.

En El Salvador la justicia constitucional se encuentra regulada por tres fuentes normativas:

- La Constitución de la República la cual en el artículo 174 establece la existencia de la Sala de lo Constitucional, le fija sus competencias y determina su integración y número de miembros. En los artículos 186 y 131, 19°, se prescribe lo relativo a la forma de designación de los Magistrados de la CNJ, al período de su elección, a la protección de su estabilidad y a su régimen personal. En el artículo 183, contempla el proceso de inconstitucionalidad; en el 185, la inaplicabilidad; y, en el 149, la sujeción de los tratados internacionales a estos controles. En el artículo 11 consagra el derecho de toda persona al *hábeas corpus*; y en el 247 contempla las disposiciones básicas relativas al amparo, regula en forma bastante oscura la competencia de la Sala de lo Constitucional y de las Cámaras de Segunda Instancia en materia de *hábeas corpus* y establece un recurso ante la Sala de lo Constitucional contra las resoluciones de dichas cámaras que denieguen la libertad a la persona que pretenda estar ilegal o arbitrariamente detenido.
- La Ley de Procedimientos Constitucionales decretada el 14 de enero de 1960 que, como se ha dicho, regula todo lo relativo a los procesos de inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos; de amparo y de *hábeas corpus* o exhibición de la persona.
- La Ley Orgánica Judicial decretada el 6 de junio de 1984. Esta ley desarrolla varios de los aspectos orgánicos y funcionales de la justicia constitucional regulados por la Constitución; fija el sistema de suplencias por ausencias temporales de los Magistrados de la Sala de lo Constitucional, así como lo relativo a los casos de discordias, recusaciones y excusas; el régimen funcional de dicha Sala. En el artículo 14 esta ley dispone que la Sala de lo Constitucional en los procesos de inconstitucionalidad o en su intervención en el procedimiento del veto por razones de inconstitucionalidad, para pronunciar sentencia, sea ésta interlocutoria o definitiva, necesitará por lo menos el voto conforme de al menos cuatro de sus cinco miembros y que en los procesos de amparo o de *hábeas corpus*, para dictar sentencia definitiva o interlocutoria, necesitará por lo menos tres votos conformes.

4. Composición y forma de designación

4.1. Órganos encargados de la Justicia Constitucional en El Salvador

Tal como se ha explicado, en El Salvador existe el doble control de constitucionalidad: por una parte existe el sistema concentrado a cargo de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; y, por la otra, el difuso, encomendado a todo tribunal o juez de la República. Adicionalmente, del *hábeas corpus* pueden conocer tanto la mencionada Sala, como las Cámaras de Segunda Instancia que no se encuentren en la capital. Por esa razón, sería preciso referirse a todos estos órganos, pero por razones didácticas nos concretaremos al ente especializado en la justicia constitucional.

4.2. La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

Con relación a esta Sala, nos referiremos a su composición; a los requisitos subjetivos exigidos a sus miembros para ocupar el cargo; así como a las inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos; a los procedimientos para la designación y para la remoción de éstos; a su período de ejercicio; y, al régimen personal que corresponde a dichos magistrados.

- **Composición.** De conformidad a lo dispuesto por el artículo 172 Cn. esta Sala se compone de cinco magistrados, uno de los cuales es el Presidente de ella y también de la Corte Suprema de Justicia y del Órgano Judicial. El artículo 11 LOJ establece que deben existir cinco magistrados suplentes, para el supuesto de que cualquiera de los propietarios no pueda integrar la Sala.
- **Requisitos subjetivos para ocupar el cargo, inhabilidades, incompatibilidades e impedimentos.** Como esta Sala forma parte de la Corte Suprema de Justicia, los requisitos exigidos a sus miembros para ocupar el cargo son los establecidos por el artículo 176 Cn., para ser magistrado de dicha Corte, a saber:
 - 1) Ser salvadoreño por nacimiento, siendo el único caso dentro del personal, para el cual se exige la nacionalidad por nacimiento;
 - 2) Pertenecer al estado seglar; requisito éste que impusieron las constituciones liberales en las que se procuraba la separación de los asuntos del Estado de los de la Iglesia;
 - 3) Ser mayor de cuarenta años; sin fijarse límite máximo de edad para ocupar o para continuar en el cargo;
 - 4) De moralidad y competencia notorias;
 - 5) Contar con experiencia judicial o como profesional del Derecho, lo cual se permite acreditar con meros atestados temporales: haber servido una magistratura de segunda instancia durante seis años o una judicatura de primera instancia, durante nueve; o haber obtenido la autorización para el ejercicio de la abogacía por lo menos diez años antes de su elección;
 - 6) Estar en el goce de los derechos de ciudadano –derechos políticos- y haberlo estado en los seis años anteriores al desempeño de su cargo. No se puede elegir magistrados de esta Sala, ni a los cónyuges, ni a los parientes comprendidos dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de otros magistrados de la CSJ. La calidad de magistrado de esta Sala es incompatible con el ejercicio de la abogacía y del notariado, así como con la de funcionario de los otros Órganos del Estado, excepto la de docente y la de diplomático en misión transitoria. Esta incompatibilidad es común para todo magistrado o juez.
- **Procedimientos para la designación y para la remoción.** Entre los aspectos identificados como principales para conseguir los objetivos de fortalecimiento de la independencia del Órgano Judicial, por quienes formularon las reformas constitucionales de 1991, antes relacionadas, se encontraron el sistema de nombramiento y el de remoción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, entre los cuales se encuentran los miembros de la Sala de lo Constitucional. Antes de estas reformas, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia eran nombrados y podían ser separados del cargo por la Asamblea Legislativa, mediante el voto favorable de la mitad más uno de los Diputados electos. En la actualidad y de conformidad a lo que disponen los artículos 174 y 186 de la Constitución, los Magistrados de la Sala de Constitucional y el Presidente de la misma son electos por la Asamblea Legislativa. En el caso de las otras salas de la Corte Suprema de Justicia- Civil, Penal y de lo Contencioso-Administrativo-, es la Corte en Pleno quien decide cómo integradas con los

magistrados electos por la Asamblea, así como designar al Presidente de ellas. La elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia se hace de una lista de candidatos que forma el Consejo Nacional de la Judicatura en los términos que determina la ley de este Consejo, la mitad de la cual proviene de los aportes de las entidades representativas de los abogados de El Salvador y donde deben estar representadas la más relevantes corrientes del pensamiento jurídico. Los magistrados de la CSJ, entre los cuales se encuentran los de la sala de lo Constitucional, sólo pueden ser removidos por causas específicas, previamente establecidas por la ley. Tanto para elección como para la destitución, el acuerdo respectivo debe tomarse con el voto favorable de por lo menos los dos tercios de los Diputados electos, con lo cual se procuró procurar el consenso en relación a los mejores candidatos.

- **Período de ejercicio.** Otro aspecto que en 1991 se consideró necesario reformar en la Constitución es el del período de ejercicio de los magistrados de la CSJ, incluidos los de la Sala de lo Constitucional. Actualmente dicho período es de nueve años, pero pueden ser reelegidos y se renuevan por terceras partes cada tres años. El Presidente de la Sala de lo Constitucional es elegido por la Asamblea Legislativa en cada ocasión en que le corresponde elegir magistrados, es decir cada tres años. Para justificar esta ampliación en el plazo de ejercicio de los magistrados y la adopción del sistema de renovación progresiva, se expresó que la ampliación, por sí sola, robustecía la estabilidad en el cargo y dificultaba la coincidencia de tal período y el del Presidente de la República (que es de 5 años, como antes lo era el de los magistrados) y que, adicionalmente, para conjurar en forma definitiva tal riesgo, se disponía, que tales magistrados se renovasen por terceras partes cada tres años y que este sistema de renovación progresiva, añadía ventajas, dado que si se adoptase un sistema de renovación total, al vencerse el plazo común de ejercicio, se llegaría a la situación inconveniente de que cada cierto lapso cabría la posibilidad de que todos los magistrados estuviesen en período de adaptación. En cambio, el sistema de renovación progresiva, permite que en todo momento se cuente con magistrados experimentados que compensarán la inexperiencia de los recién llegados y añade a esa experiencia las nuevas ideas de estos.
- **Régimen personal.** En la penúltima fracción del artículo 172 Cn. se garantiza la independencia funcional de todo Magistrado o Juez –Comprendidos los magistrados de la Sala de lo Constitucional- al decirse que “en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, son independientes y están sometidos a la Constitución y a las leyes.” Esta garantía se ve reforzada en el penúltimo inciso del artículo 186 Cn., al prescribir que la ley deberá asegurarles “protección para que ejerzan sus funciones con toda libertad, en forma imparcial y sin influencia alguna en los asuntos que conocen; y los medios que le garanticen una remuneración justa y un nivel de vida adecuados a las responsabilidades de sus cargos. Por otro lado, el artículo 236 Cn., dispone que los Magistrados de la CSJ, entre los cuales se encuentran los de la Sala de lo Constitucional, responden ante la Asamblea Legislativa por los delitos oficiales y comunes que cometan, la cual mediante un procedimiento especial, debe declarar si hay o no lugar a procesarlos. Del mismo modo, de conformidad al art. 131 ordinal 20 la Asamblea Legislativa puede declarar la incapacidad física o mental de los Magistrados para el ejercicio de sus cargos, previo dictamen unánime de una Comisión de de cinco médicos nombrados por dicha Asamblea.

5. Controles de constitucionalidad en El Salvador.

En El Salvador las normas susceptibles de ser sometidas a control de constitucional son las leyes formales y todo tipo de actos normativos públicos equiparados. Debe advertirse que en nuestro país no existe la institución de la legislación delegada y que las potestades normativas del órgano Ejecutivo son muy limitadas. Entre las normas susceptibles de este control se encuentran las siguientes:

- a) Las leyes, en cuanto actos normativos del Órgano Legislativo;
- b) Los tratados internacionales;
- c) Los decretos de reforma constitucional. Por regla general se entiende que el control sólo puede darse aquí por vicios de forma, pero se estima que habida cuenta que el artículo 248 Cn. ha declarado irreformables algunos contenidos constitucionales, también cabría control por vicios de fondo cometidos mediante las reformas constitucionales, a fin de establecer si tales contenidos pétreos no han resultado afectados, ya que de no existir tal control la declaratoria de irreformabilidad cacería de sentido.
- d) Todo tipo de reglamentos, tales como los de ejecución que dicta el Órgano Ejecutivo y los reglamentos internos, interiores u orgánicos de la Asamblea Legislativa, del Órgano Ejecutivo, del Consejo de Ministros, de la Corte de Cuentas de la República; los locales dictados por los municipios, y las instituciones Oficiales Autónomas como los reglamentos de la Universidad de El Salvador. etc.;
- e) Las Ordenanzas municipales;
- f) El decreto que pone en vigencia el régimen de excepción, tanto si éste lo aprueba el Órgano Legislativo como el Ejecutivo, en las circunstancias excepcionales en que éste último puede hacerlo; el control usualmente es con relación a vicios procedimentales o de competencia, pero existe jurisprudencia en la cual se ha declarado inconstitucional un decreto de esta naturaleza, por ser falsos los motivos que se adujeron para decretar dicho régimen y suspender el ejercicio de derechos fundamentales;
- g) Las normas dictadas con anterioridad a la Constitución vigente, incluyendo entre ellas las generadas por poderes de facto, a las cuales en la terminología salvadoreña se les denomina “decretos-leyes”.

Sobre este último tema que tanta controversia ha generado en otros países, sobre todo en aquellos en los cuales el control sobre la constitucionalidad de las leyes es concentrado, la doctrina ha sido hasta ahora pacífica en El Salvador, en el sentido de admitir el “doble control” en estos supuestos. Es decir que se ha reconocido competencia a la Sala de lo Constitucional para ejercer el control abstracto de la normativa preconstitucional, como a los jueces ordinarios para inaplicarla cuando la consideren derogada, por ser contraria a la Constitución.

5.1 Control previo de constitucionalidad de las leyes: el veto por razones de inconstitucionalidad.

El ordenamiento jurídico salvadoreño no consagra ninguna modalidad de consulta de constitucionalidad a la Sala de lo Constitucional sobre proyectos de ley sujetos a aprobación de la Asamblea Legislativa. La única forma de control previo o a priori, respecto de proyectos de ley, es el veto por razones de inconstitucionalidad. Este mecanismo de control a *priori* de constitucionalidad, consiste en la potestad que tiene el Presidente de la República para objetar por motivos de inconstitucionalidad, los

proyectos de ley aprobados por la Asamblea Legislativa. Se trata de un veto suspensivo y no absoluto, pues sólo implica el reenvío o devolución a la Asamblea legislativa del proyecto de ley considerado inconstitucional para su reconsideración, con lo cual se reabre la fase central o constitutiva del procedimiento legislativo.

Si la Asamblea discrepa del criterio del Presidente de la República y ratifica el proyecto con los dos tercios por lo menos de los Diputados electos, el Presidente de la República debe dirigirse a la Sala de lo Constitucional para que ésta, oyendo las razones de ambos órganos, decida la controversia. Si la Sala desestima el veto, el Presidente de la República estará en la obligación de sancionarlo y publicarlo como ley. Si, por el contrario, declara que todo el proyecto o partes de él son contrarios a la Constitución, estos se tienen por desechados. Para fines ilustrativos, puede verse la controversia I/2003 de 24 de septiembre de dos mil tres, sobre el Proyecto de reformas a la Ley de Creación del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios (Decreto Legislativo N° 49 de 26 VI-2003), las cuales fueron promovidas por el ex Presidente Francisco Flores por violar los Art. 131 ordinal 8, 167 ordinal 3, 207 inciso tercero, 226, 227 y 2228 inciso primero todos de la Constitución de la República donde al final la Sala de lo Constitucional las declaró que son contrarias a la Constitución, salvo el voto disidente de la Magistrada Victoria Velásquez de Aviles que no concurrió con los criterios de los demás Magistrados, sosteniendo que si existieron violaciones a la constitución .

5.2. Control concreto, difuso: la potestad- deber judicial de inaplicabilidad.

Tal como se ha expresado, en El Salvador coexisten dos tipos de control de constitucionalidad: el abstracto o concentrado y el difuso. Sobre ambos se ha proporcionado información que no precisa ser reiterada. Se añade que en aplicación del control difuso o por vía incidental como también se le denomina, la cuestión constitucional es conocida y resuelta por los tribunales y jueces ordinarios, es decir los diferentes a la Sala de lo Constitucional desde los jueces de paz hasta las otras salas de la CSJ y ésta en pleno, en el curso o en ocasión de un proceso de naturaleza común y solamente en cuanto de la norma considerada inconstitucional dependa la tramitación de cada proceso o el fundamento de las resoluciones que se pronuncien en el mismo. Este juicio de constitucionalidad lo efectúan los tribunales y jueces ya sea de oficio, en ejercicio de la potestad que les confiere la Constitución (artículos 185 y 149 Cn.) según se ha visto, o si cualquiera de las partes invoca la cuestión de constitucionalidad.

A este tipo de control, con la reforma del art. 77 de la Ley de Procedimientos Constitucionales se sigue un trámite especial y la competencia para la decisión, corresponde al mismo tribunal o juez encargado de conocer y resolver el caso específico en el cual surja el problema constitucional. De igual forma, el juez deberá de remitir el expediente donde se ha declarado la inaplicabilidad a la Sala de lo constitucional, para que conozca sobre el caso y resuelva al respecto de un modo general y obligatorio la cuestión de inconstitucionalidad planteada.

La resolución inicial del juez ordinario, donde declara la inaplicabilidad sus efectos, son naturalmente “*inter partes*”; afectan sólo al caso controvertido y a las partes que en él han intervenido. La norma inaplicada no es afectada, permanece vigente y sigue siendo susceptible de aplicación tanto por otros tribunales o jueces, como por aquél que la inaplicó ya que éste no está jurídicamente vinculado por la decisión precedente, salvo que la Sala del Constitucional resuelva sobre el asunto y manifieste que existe inconstitucionalidad, sus efectos serán de carácter general y obligatorio “*erga omnes*”, así lo estipula el referido art. 77 de la Ley de Procedimientos Constitucionales.

En consecuencia, nos lleva a que nuestro modelo de justicia de constitucional se convierta en un sistema mixto, tal como ocurre en el sistema español, ya que las resoluciones de los jueces ordinarios serán revisadas por el tribunal constitucional. Sin embargo, en el sistema español, tiene asidero constitucional (art. 164 CE), y en el nuestro es regulado por medio de una la ley secundaria.

5.3. Control abstracto, concentrado: La inconstitucionalidad.

-**Competencia.** La declaratoria general inconstitucionalidad de los tratados, leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que se han enumerado en *supra*, corresponde a la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Esta potestad le ha sido atribuida en exclusiva, por lo cual podríamos decir que a ella le corresponde el “monopolio del rechazo”.

-**Tipos de Inconstitucionalidad a controlar.** De conformidad a lo preceptuado por el artículo 183 Cn. la inconstitucionalidad a controlar es de forma y contenido. Sin embargo la Sala, ha manifestado que puede ejercerse la inconstitucionalidad por omisión por el incumplimiento de mandatos constitucionales, como ejemplo ilustrativo se tiene la sentencia de inconstitucionalidad 59-2003 del 12 julio de 2005 del art.26 inc. 2º, parte final de la Ley del Fondo de Conservación Vial, donde se declara inconstitucional dicho articulo.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA.

- **AA.VV.** *Teoría de la Constitución Salvadoreña*, Proyecto para el fortalecimiento de la justicia y de la cultura constitucional en la Republica de El Salvador, Unión Europea, El Salvador, 2000.
- **BERTRAND GALINDO, F. TINETTI, J. A...**, y otros, *Manual de Derecho Constitucional*, Tomos. I y II, Centro de Información Jurídica, 2ª. Edición, San Salvador, 1996.
- **GASGON ABELLAN, M.**, *La Interpretación Constitucional*, Publicación de CNJ y ECJ, 2004.
- **MENDEZ, J. M.**, *El Constitucionalismo y la Vida Institucional Centroamericana*, en “Seminario de Historia Contemporánea de Centroamérica”, Ed. Universitaria, San Salvador 1964
- **TINETTI, J. A.**, *La justicia constitucional en El Salvador*, en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
- **URQUILLA BONILLA, C. R.**, *jurisdicción y justicia constitucional*, Publicación de Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD), El Salvador, 1998.

Delitos de cuello blanco: uno de los tres fantasmas de la criminología

Por

Lic. Wilson Francisco Flores Zelada⁴⁰

Universidad de El Salvador

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

SUMARIO: 1.1 Definición del delito de Cuello Blanco. 1.2 Surgimiento del delito de Cuello Blanco. 1.3 Características del delito de Cuello Blanco. 1.4 Especies de Cifra Dorada de la Delincuencia. 1.5 Explicación criminológica de los delitos de Cuello Blanco. 1.6 Razón de ser del porque a los delitos de Cuello Blanco es considerado el tercer fantasma de la criminología.

PRESENTACIÓN: El objeto de estas líneas es ofrecer al estudiante de Derecho, un tópico general del delito de cuello blanco, haciendo referencia a aspectos tales como su definición, características y antecedentes, que como se apreciará el delito de cuello blanco es producto del gangsterismo norteamericano de los años veinte y treinta; concluyendo posteriormente con un análisis personal y crítico del por qué a los delitos de cuello blanco se les considera como el tercer fantasma de la criminología, que como se observará, el crimen no es un tumor, ni una epidemia, ni una lacra social, ni un cuerpo extraño ajeno a la comunidad, ni mucho menos una anónima magnitud estadística, sino un doloroso problema humano y comunitario.

1.1 DEFINICIÓN DEL DELITO DE CUELLO BLANCO

Partamos en primer lugar por definir el término “Cuello Blanco”, diciendo que es aquel cometido por una persona de respetabilidad y alto estatus social en el ejercicio de su ocupación, que viola las leyes destinadas a regular sus actividades profesionales. Estas leyes incluyen, además, determinadas secciones de las leyes penales y otras leyes análogas o especiales. También se puede definir por delito de cuello blanco, a la delincuencia de los estratos sociales más altos, por tanto donde los delincuentes no suelen ser considerados como tales y donde disfrutaban de una relativa inmunidad, debido a la diferencia de poder que poseen en contraste con la debilidad de sus víctimas, suponiendo una gran capacidad para presionar sobre las instancias judiciales, así como un trato administrativo privilegiado que suele reducir sus casos a la esfera del derecho civil y les aleja de la cárcel.

1.2 SURGIMIENTO DEL DELITO DE CUELLO BLANCO

⁴⁰ Catedrático del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales Abogado, y Notario en Ejercicio Libre de la Profesión.

En realidad el concepto “White Collar” (Cuello Blanco), por oposición al “Blue Collar” (Cuello Azul), es de uso común en los EE.UU, todo para diferenciar a los ejecutivos que casualmente utilizaban cuellos blancos, de los obreros de overol o cuello azul, en cualquier diccionario en Inglés aparecen ambas definiciones en ambos sentidos.⁴¹

En los años ochenta específicamente en los EE.UU. se produjo el punto álgido de la resaca neoliberal y también el inicio de una especie de reflujó de los escándalos políticos y financieros hacían estragos en la mayor parte de los países industriales avanzados, precisamente cuando los amantes del misterio conmemoraban el centenario de los crímenes de Jack el Destripador⁴², mientras se sucedían las hipótesis más descabelladas sobre la verdadera identidad del asesino que sembró de escalofríos y terror las calles del East End Londinense, el sensible corazón de Wall Street se sobresaltaba cada día con la practica de los leverages buy out, la mas refinada formula de especulación capitalista. El Tráfico de influencias, la información confidencial, las operaciones irregulares o manifiestamente ilegales constituían por lo general el reverso de las opas hostiles, la compra de paquetes de acciones que permitían tomar por asalto los concejos de administración, las fusiones, el saneamiento, y la venta de las empresas hasta descapitalizarlas convirtiéndolas en meras cáscaras sin contenido.

Los bonos basura⁴³ que sirvieron de puente para inesperados desembarcos financieros, pasaron así a constituir el otro polo de los basureros sociales. Los amos del universo, amantes del golf, de los deportes de vela y de las limusinas no eran sino el reversos de los tirados, de los *homeless*, de vagabundos afincados entre las estaciones de latas de cerveza, depuestos a emprender el viaje a ninguna parte.

Durante 1988 se calcula que en EE.UU se produjeron fusiones y adquisiciones por valor de más de 129,000 millones de dólares. Por lo que la Judicatura Norteamericana habría comprendido que para salvar al capitalismo de su propia voracidad era preciso intervenir ya que el auge de operaciones financieras de carácter especulativo minaba las bases del capitalismo productivo. La Ley contra organizaciones corruptas y contra el fraude organizado permitió al Estado embargar todos los beneficios derivados de los delitos probados y sirvió de punta de lanza para devolver una cierta tranquilidad al siempre agitado mundo de los negocios.

Durante el franquismo se produjeron en los tribunales españoles dos grandes procesos por delitos económicos: El Caso de la quiebra de Barcelona Traction (1948) y el Affaire Matesa (1969). El hecho de que estos dos asuntos hiciesen correr ríos de tinta prueba su carácter excepcional. En España, por estas mismas fechas la prensa daba cuenta de irregularidades y de crímenes de los poderosos, pero el aparato judicial no estaba suficientemente equipado para hacer frente a los delitos económicos, entre otras cosas por la reflexión teórica sobre los delitos de cuello blanco apenas comenzaba a

⁴¹ Vid. Restrepo Montalvo, Jorge. **CRIMINIMOLOGIA UN ENFOQUE HUMANISTICO**. 2da edición, aumentada y corregida. Editorial Temis S.A., Santa Fe de Bogota, 1995. Capitulo IV. Desviación y Criminalidad. Pág. 69.

⁴² Sutherland, Edwin. **EL DELITO DE CUELLO BLANCO**. Caracas. Universidad Central de Venezuela, 1969. Editorial Dryden Presov de Nueva York.

⁴³ En 1989, Michael Milken, el rey de la especulación, el empleado de lujo de las empresas Drexel se especializaba en inversiones e intermediación de la bolsa, en fin el mago de las finanzas que desde su despacho de Beverly Hills, creó UN MERCADO DE BONOS BASURA de 180 millones de dólares, y que simplemente en 1987 obtuvo unos ingresos calculados de 550 millones de dólares, es decir mas de 1.5 millones de dólares al día, este sujeto al fin fue procesado por un gran jurado de Manhathan acusado de haber perpetrado 98 delitos por los que el fiscal de aquella época pedía una pena de mas de 30 años de cárcel. En realidad el proceso contra este empleado ejemplar fue propiciado por la detención previa de Ivan Boesky, otro tiburón de las finanzas que en un arreglo con las justicia vendió a Michael Milken para preservar su propio pellejo. *Ibid.*

esbozarse, ⁴⁴ por ejemplo del uso de la información confidencial objeto únicamente de sanciones administrativas, pero no penales, en ese entonces las audiencias absolvían los delitos fiscales recurriendo al vacío normativo.

Los años ochenta por lo tanto fueron para los mercados financieros algo semejante a las ciudades sin ley del lejano oeste, pistoleros a sueldo con pelo engominado pasaron a denominarse a sí mismos banqueros u hombres de negocios. Las opas hostiles, las jugadas de poker en el mercado de valores y las fusiones empresariales a espaldas de los pequeños inversionistas era moneda corriente. Un capitalismo voraz comenzó a destruir como una plaga de langosta, el viejo tejido industrial y comercial, bordando las leyes y burlándolas al mismo tiempo, e incluso trasgrediéndolas abiertamente, proliferaron los ladrones de etiqueta, los chorisos con chistera y guante blanco capaces de combinar las maquinaciones con el chantaje, el encubrimiento y la falsedad con las redes clientelares, la arrolladora simpatía natural, y el paseo en yates de ensueño con los poderes y las influencias. Todo un carnaval de asociaciones diferenciales para constituirse en bandas organizadas de malhechores que atentan impunemente contra los intereses de la sociedad, entre otras cosas porque destruyen cualquier vestigio de una moral compartida.

El mundo de cuello blanco por lo tanto se visualiza así: un mundo donde solo los pobres van a la cárcel, los ricos pueden o no ser delincuentes, pero en todo caso gozan de impunidad, valiéndose de inmunidad, generalmente de rango constitucional (en caso del órgano ejecutivo, judicial a nivel de magistratura y judicatura) o parlamentaria (en el caso de diputados), o diplomática (caso de los cónsules) entre otros, un mundo donde los pobres son sospechosos de debilidad mental y los ricos gozan de impunidad produciéndose un proceso de deslegitimación democrática pues quienes dicen gobernar para promover la igual social se convierten en realidad en encubridores o socios de sus mas declarados enemigos. ⁴⁵

1.3. CARACTERÍSTICAS DEL DELITO DE CUELLO BLANCO.

a) El sujeto activo del delito es una persona de alto status socioeconómico; **b)** Este delito debe de ser cometido en el ejercicio de la actividad económica empresarial de la persona; **c)** Como requisito indispensable es que dicha actividad delictiva haya sido realizada en razón de la profesión y ocupación que ejerce ⁴⁶; **d)** La comisión de un delitos de cuello blanco ⁴⁷ no puede deberse a ninguna de las siguientes circunstancias:

⁴⁴ Un periódico reconocido en los EE.UU (del 1 de junio de 1988) DIJO AL RESPECTO: Se esta produciendo una autentica carnicería financiera, en la que las rancias familias, nuevos ricos, tecnócratas reciclados y aprendices de brujo saltan a lo yugular del balance enemigo con un frenesí nunca visto, lo que fue un temporal olimpo se ha convertido en un circo abierto al publico, en una gran cacería, en una escopeta nacional, en la que abundan pasiones de todo tipo. *Ibid.*

⁴⁵ Los delitos comunes y los delitos de cuello blanco son objeto de un tratamiento procesal distinto, y también de un diferente tratamiento policial y penitenciario. Las redes de control social se tejen en una trama densa para luchar contra delitos comunes, pero las tramas se agigantan para dejar impunes los delitos de los delincuentes de cuello blanco. *Ibid.*

⁴⁶ Para los delitos de cuello blanco es necesario que concurren por lo menos dos características: personas de alto status socioeconómico y que el delito lo cometa en el ejercicio de su profesión, si esta persona es de estatus económico alto y no comete el delito en el ejercicio de su profesión es conocida como cifra parda de la delincuencia. Aniyar de Castro, Lola. **CRIMINOLOGIA DE LA REACCION SOCIAL**. Maracaibo, Universidad de Zulia 1977. Pág. 91.

⁴⁷ Tipos de Delitos e Cuello Blanco en la Legislación Secundaria: Sobornos (Art. 348 Código Penal) Defraudación a la economía publica (Art. 240 A del Código Penal) otras defraudaciones (Art. 250 del Cpn); Administración Fraudulenta (Art. 218 del CPn); Malversación o Desviación de fondos (Art. 332 del CPn.) Enriquecimiento Ilícito (Art. 333 del CPn.); Fraude Electoral (Art. 295 Ord. 2º del Código penal e insiso ultimo) entre otros. En países subdesarrollados un medico y un abogado puede cometer un delito de cuello blanco. Por ejemplo informes fraudulentos de médicos, el uso irrestrictivo de narcóticos por parte de especialidades medicas, y la prevaricación en el caso de los abogados. *Ibid.*

pobreza, mala alimentación, carencia de recreación, falta de educación, falta de inteligencia, inestabilidad laboral y emocional. ⁴⁸ e) Enorme dificultad para la investigación estadística, descubrimiento y posterior sancionamiento del delito de cuello blanco debido al poder que posee las personas que cometen estos delitos, cometiendo un daño social⁴⁹; f) Aplicación diferencial de la Ley; y g) Son juzgados por tribunales diferentes a los que juzgan delitos comunes o convencionales.

1.4 ESPECIES DE CIFRA DORADA DE LA DELINCUENCIA.

a. Delincuencia Dorada Nacional: Tales como aquellos funcionarios que pongan en circulación alimentos en malas condiciones o no reúnan los requisitos de higiene necesarios, practicas profesionales deshonestas, leyes referentes a patentes y derechos de autor, contaminación ambiental.

b. Delincuencia Dorada Internacional: Los actos antisociales y comerciales y políticos que están en condiciones de cometer las compañías multinacionales en virtud de sus características particulares.

c. Delincuencia Dorada Política y Económica: Delincuencia meramente política o criminalidad política, especialmente en las guerras coloniales como Indochina, Corea, Vietnam, Irak, Afganistán, delitos como Genocidio que va desde los Judíos hasta las Amazonas, las torturas oficiales.

d. Delincuencia Dorada de Orden Financiero o Fiscal: Tales como Evasión de Impuesto, quiebra fraudulenta, malversación de fondos públicos, etc.

1.5 EXPLICACIÓN CRIMINOLÓGICA DE LOS DELITOS DE CUELLO BLANCO.

La principal finalidad de los delitos de cuello blanco es la obtención de ganancia o lucro económico a toda costa. Criminológicamente los delitos de Cuello Blanco puede explicarse por medio de los siguientes cuatros aspectos:

- 1. Influencia de la Teoría de la Asociación Diferencial de Edwin Hardin Sutherland ⁵⁰:** La variable fundamental de esta teoría se enuncia así: “ EL COMPORTAMIENTO CRIMINAL ES SIEMPRE COMPORTAMIENTO APREHENDIDO”, es decir el comportamiento criminal puesto que es aprehendido no es algo que se hereda ni tampoco algo que se genera por si solo. En base al tipo de relaciones sociales que las personas desarrollan entre si y que a partir de ello se determinara la influencia del aspecto de socialización⁵¹, a uno u otro valor, esta socialización no es algo aleatorio es algo aprehendido

⁴⁸ Estos factores antes mencionados criminológicamente hablando influyen para la comisión de delitos convencionales. Los delitos convencionales son los que realizan las personas pertenecientes a la población en general. *Ibid.*

⁴⁹ Frecuentemente denominada cifra dorada de la delincuencia, que puede ser definida como parte de la cifra negra de la delincuencia que escapa de toda detección de las cifras oficiales *Ibid.*

⁵⁰ Teoría de la Asociación Diferencial, formulada por Edwin Hardin Sutherland en 1939, por primera vez en su obra de 1924 y en su cuarta edición de 1947.

⁵¹ Sociológicamente podemos decir que la socialización, es aquel conjunto de conocimientos que la persona adquiere durante su desarrollo y crecimiento que va desde su niñez hasta los medios de comunicación masivo, influye mucho el factor aprendizaje, uno delinque cuando aprehende valores desviados. APUNTES DE CLASE. CURSO SOCIOECONOMICO I. CICLO I-2000.-

específicamente determinado, centrando su importancia en atención a los valores y creencias del ser humano.

Básicamente esta teoría basa su estudio en que dependiendo del nivel o estatus social que una persona tiene en una sociedad determinada y en la que nos desarrollemos, así se desarrolla su educación, sus valores, y esto es transmitido de una persona a otra, dependiendo de la educación del individuo así será su comportamiento externo en la sociedad. Dicho valores permiten la realización de delitos y no neutraliza el daño implícito en algunos delitos. Es decir la conducta delictiva es el resultado de la transmisión cultural, es decir los valores que una persona aprende de otra, o ya sea de un determinado aprendizaje. Criminológicamente los delitos de cuello blanco y las diversas estrategias o técnicas a utilizar para su comisión se de gracias a la transmisión cultural, que el individuo se le transmitió desde pequeño, por contacto de las personas con las mismas profesiones y el factor ambición.⁵² EDWIN SUTHERLAND, dice que para comprender la conducta criminal es necesario partir de todo un proceso de aprendizaje integrado por medio del la comunicación y la interacción.⁵³

La teoría de la Asociación Diferencial, constituye una importante contribución a la formación externa del comportamiento individual. La Investigación de la maduración y muchos modelos de la división de los procesos de desarrollo constituyen aportaciones al aspecto de la limitación endógena de la personalidad. Una importante contribución de esta teoría son los significados prácticos que ha dado por medio de la dirección del comportamiento.⁵⁴

- 2. Tensión de los roles que existe en la colectividad para ciertas profesiones; El factor rol, ósea el papel o función que una determinada persona desempeña, el individuo dirige sus acciones según la imagen del comportamiento como desempeño de roles, por ejemplo; un profesional en química y farmacia que a su vez es comerciante, en un momento determinado debe de obedecer a uno u otro tipo de exigencia del rol, y este individuo se inclinara por aquel rol que le deje mayores ganancias.⁵⁵**

⁵² Vid. Aniyar De Castro, Lola. **OP CIT.** Pág. 96.

⁵³ Edwin Sutherland, con su teoría de la Asociación Diferencial habla de nueve aspectos principales los cuales son: 1. La conducta criminal es aprendida, porque de acuerdo a la transmisión cultural que aprendió desde pequeño así actuara en el mundo exterior. 2. Las conductas criminales se aprenden en interacción en un proceso de comunicación, es decir se desarrolla por la comunicación con otros seres de la misma especie ósea de la misma profesión. 3. La parte principal del aprendizaje de las conductas criminales ocurre dentro de un marco personal íntimo, es decir que el sujeto interioriza estas conductas criminales dentro de si. 4. Cuando se aprenden las conductas criminales estas pueden ser: a) aprendiendo técnicas de la comisión de delitos, en este caso serian técnicas para poder cometer delitos de cuello blanco, b) la dirección específica de los motivos, impulsos, racionalizaciones y actitudes es decir su pensamiento gira en base a un objetivo específico el cual es obtener lucro, que no lo hace por pobreza sino por ambición, lo cual lo lleva a cometer delitos de cuello blanco. 5. La dirección específica de los motivos e impulsos es aprendida a partir de definiciones de los códigos legales como favorable o desfavorable, es decir que las personas que cometen delitos de cuello blanco, conocen perfectamente que lo que ellos realizan esta contemplado en un código penal. 6. Una persona deviene delincuente como resultado de un exceso de definiciones favorables a la violación de la ley sobre sus definiciones desfavorables a su violación. Es decir estas personas saben perfectamente que al cometer una violación a la ley su mismo status social influirá grandemente para no ser castigado como debería de ser en caso de ser descubiertas cometiendo el ilícito. 7. Las asociaciones diferenciales pueden variar en frecuencia duración prioridad e intensidad. 8. El proceso de aprendizaje de las conductas criminales por asociación con patrones criminales y anticriminales implican todos los mecanismos que están presentes en cualquier proceso de aprendizaje. 9. Mientras que la conducta criminal es una expresión de necesidades y valores generales ella no puede ser explicada por esas necesidades y valores puesto que conductas no criminales son expresión de las mismas necesidades y valores. Restrepo Montalvo, Jorge **OP CIT.** Pág. 210.

⁵⁴ Bergalli, Roberto. **PERSPECTIVA SOCIOLOGICA DE DESARROLLOS ULTERIORES.** Pág. 117.

⁵⁵ Es el grupo de la clase dominante la que determinara en un momento que conducta seta retomada como desviada y cuales no, ósea el ese el que decide un ámbito social. *Ibid.*

De tal modo se puede identificar dos elementos fundamentales en la base de la elección del comportamiento: el grupo de referencia y el mecanismo de racionalización. Ambos permiten extender los límites dentro de los cuales puede acontecer el proceso de la asociación diferenciada y de tal manera SUTHERLAND reformula así: un individuo persigue el comportamiento criminal en la medida en que se identificaron personas reales e imaginarias, desde cuyas perspectivas su conducta reprobable resulta aceptable.

3. **Influencia de los valores que se encuentran en conflicto en la organización social actual;** Por otra parte se puede encontrar el VALOR DE LA LIBRE EMPRESA, el cual es característico del sistema capitalista de producción de mercancías, y por otra parte la regulación comercial que viene a enfrentarse al valor de la libre empresa, esto producirá como consecuencia fricciones las cuales producirán comisión de delitos de cuello blanco.⁵⁶
4. **Conflicto de cultura;** Ubicándose dentro de un estatus social alto, los delincuentes de cuello blanco formarían parte de una subcultura, para lo cual sería importante no violar ciertos principios económicos en detrimento de las leyes penales o administrativas. Es decir que a los delincuentes de cuello blanco, no les importa pasar por encima de cualquier ley con tal de obtener ganancias a toda costa, por lo tanto ejercer una obediencia selectiva de la ley escogiendo unas leyes para cumplir y otras leyes para no cumplir.⁵⁷

1.6 RAZÓN DE SER DE LOS DELITOS DE CUELLO BLANCO: ¿POR QUÉ SON CONSIDERADOS COMO EL TERCER FANTASMA DE LA CRIMINOLOGÍA?

Análisis y Crítica.

El Salvador, una nación donde la manipulación política constante parece ser el diario vivir de cada uno de nosotros, un sistema en el que sin darnos cuenta en un determinado momento podemos volvernos marionetas de los procesos político-económicos, acompañados de una inflación legislativa constante, que suele responder a determinados intereses económicos o político-partidarios, genera una especie de inseguridad jurídica, en el cual el espacio para la perpetración de delitos de cuello blanco es mayor.

A esto se suma una exageradísima inseguridad ciudadana, donde juegan un papel negativo un determinado sector periodístico sensacionalista, ayudando grandemente a generar una imagen distorsionada del sistema judicial ante la población, debido a la discrecionalidad de informar⁵⁸ y por la factura que le pasan dichos medios a los tribunales, siendo que estos medios de comunicación suelen ser controlados y manipulados por los mismos entes del poder, enquistados en el Ejecutivo y el legislativo.

⁵⁶ Vid. Aniyar De Castro, Lola. **OP CIT.** Pág. 96.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ La prensa salvadoreña debe de estar alejada de la política para garantizar la objetividad de sus trabajos, nuestros medios informativos definitivamente se dividen en dos clases: uno que día a día se esfuerza por torcer la verdad, ya sea favoreciendo a una determinada religión o clase política; y un segundo sector que se dedica a servir para erradicar la hipocresía periodística que desdeña la afiliación política, pero que al mismo tiempo practica un fuerte lucha ideológica con el exceso de calificativos, manipulación de fuentes y enfoques sesgados. El periodismo debe de ejercerse con honestidad, independientemente que nos identifiquemos con una u otra ideológica. LA CONTAMINACION DEL LA POLITICA DE LA PRENSA SALVADOREÑA. La gaceta Universitaria. 16 de junio de 2003. Pág.7.

Evidentemente la Figura del delito de cuello blanco, no puede ser cometido por cualquier delincuente; el contenido mismo del delito de cuello blanco exige para su comisión que éste sea realizado única y exclusivamente por persona de alto status social económico y político, y como segundo requisito que dicho delito sea efectuado por la persona en el ejercicio de su profesión. La definición es clara, por lo tanto una persona con las características anteriores que viole, asesine, no puede ser considerado delincuente de cuello blanco ya que para su comisión no lo realiza en el ejercicio de su profesión.

Es indispensable mencionar que estos infractores no delinquen por factores como pobreza, ni escasos recursos, ni por falta de inteligencia, sino por el factor ambición y competitividad con otras personas de su mismo status. Su único fin es obtener lucro a cualquier costa, no importando pisotear a la justicia, ni a la sociedad en general.

La delincuencia de cuello blanco, es considerado un fantasma de la criminología, ya que efectivamente existe pero nadie hace nada por frenarlo, ya que a pesar de la magnitud del daño causado son tratados de manera diferente a la delincuencia común y corriente, incluso gozan en algunos casos de privilegios constitucionales, tal es el caso del artículo 381 del Código Penal, reflejan invisibilidad a los ojos de la justicia, su gravedad es tal que cuando se presentan este tipo de casos hay un tratamiento especial desde ya, debido a este conformismo no solo de la justicia, sino de las personas comunes y corrientes, que se muestran indiferentes ante tales hechos, que no logran valorar el alcance y magnitud de tal problemática, ni captan la esencia dañina del hecho realizado, ni se dan cuenta que el daño les perjudica en forma directa, esto hace que la colectividad no los considere delincuente, y el peor de los cinismos que el infractor de cuello blanco se considera respetable y se vale de ello para infringir, y aun después de descubierto << que muchas veces no se da >>, su status social y económico se mantiene. Como no los delitos de cuello blanco van a ser fantasmas de la criminología si parece que a nadie realmente le importan si se dan o no, la sociedad y la justicia le son insuficientes tales hechos, se vuelve invisible su represión, recordemos que uno de los carácter representativos de los delitos de cuello blanco, es la impunidad que va unida a la comisión del hecho delictivo, y a la manera de cómo son tratados cuando son descubiertos que en muchos de los casos es dificultoso, pero la única forma de combatirlo esta a nuestro alcance.

En nuestro medio judicial, todo un proceso de investigación y sancionabilidad por la comisión de un delito de cuello blanco es una clara violación al Artículo 3 de la carta magna que reza que todas las personas son iguales ante la ley, en El Salvador debería de decir: Art. 3 Cn: “ No todas las personas son iguales ante la ley”, ya que en El Salvador así sucede, como es el caso de la red que atrapa a peses gordos y pequeños aquí en El Salvador en la red caen los peces gordos y pequeños pero los peces gordos en muchos casos escapan de la red.

Un ejemplo claro de delito de cuello blanco, fue el ocurrido en El Salvador en los años noventa, cuando el Dr. Romeo Majano Araujo, ex director del Instituto Salvadoreño de Seguro Social (ISSS), teniendo a su cargo la dirección y administración de tal entidad, y siendo persona de alto status social económico y político en aquella época, robo enormes cantidades de dinero, producto de toda una administración fraudulenta al ISSS, y las autoridades de justicia al tener conocimiento de tal hecho, debido a su poder económico y político pudo evadir perfectamente a la justicia, este es un caso olvidado en el país, un fantasma más de la criminología. ¿Cómo se logró tal fraude? El Dr. Romeo Majano Araujo realizó una compra enorme e innecesaria de medicamentos por parte del ISSS, en complicidad con algunas droguerías en El

Salvador, fue todo planificado hubo toda una cadenita de jefes y cómplices, entre ellos podemos mencionar: Al ex jefe de la División de Abastecimiento del ISSS, que por razones profesionales omito su nombre, ya que actualmente trabaja en la Institución pero no bajo el mismo cargo, Unidad que ya no es conocida como División de Abastecimiento del ISSS, sino Unidad de Adquisiciones y Contrataciones del ISSS, (UACI), de la Unidad Medica Atlacatl.⁵⁹ Este individuo se volvió un fantasma delincencial de los muchos ya existentes en El Salvador, que gracias a su posición social y económica y política, pudo evadir a la justicia y esta a su vez no hizo nada por capturarlo, los medios ya tampoco mencionan nada del caso y la población civil menos. Siendo el colmo que aún la justicia localizándolo en aquella época, lo dejó escapar tranquilamente.⁶⁰

Esto viene a constituir un fantasma más de la criminología, a los ojos de la justicia y población civil, aunque la mayoría de delitos de cuello blanco no están contemplados en el Código Penal, esto no significa que no sea punible. SUTHERLAND lo decía: “Es delito no sólo aquello que es sancionado por el Código Penal, sino también lo que es sancionable por el Código Penal”, es decir, lo que ocasiona un daño importante a los intereses de la comunidad aunque no este en algunos casos previsto como delito en el código penal, bastando que se encuentren leyes especiales, como es el caso de la violación de leyes y patentes y derecho de autor y de fábrica, el uso abusivo de marcas, sancionado en algunos de los casos con multas administrativas y suspensión de licencia, que a veces obtiene su libertad mediante el perdón que compran muchas veces a costa de la necesidad de las victimas.

La dependencia de métodos no punitivos es mayor en todas las áreas del delito si se les compara con generaciones anteriores, y relativamente mayor en el caso del delito de cuello blanco, que en otros ámbitos delictivos, ya que las regulaciones comerciales son relativamente recientes y por lo tanto se ven menos afectadas por los procedimientos punitivos tradicionales.

Nuestro sistema penal no sólo es inoperante, inaplicable y colapsado en varios aspectos, sino que además cuenta con una legislación penal que ya no aguanta más reformas, sumado a un gobierno de turno que parece dejar del lado la persecución de los delitos de cuello blanco, donde se aplica al revés el artículo 3 de la constitución, cuando llega a los oídos de la justicia la comisión de delitos por hombre poderosos. Si realmente queremos justicia en El Salvador, luchemos por ella exigiendo más seriedad y severidad contra los delitos de cuello blanco, proponiendo evitar que los reincidentes de cuello blanco alcancen libertad bajo fianza, proponiendo reformar a algunos artículos privilegiados de la Constitución, Código Penal, Procesal Penal y leyes afines para enfrentar efectivamente a los delitos de cuello blanco y su reincidencia delictual.

⁵⁹ Información proporcionado por Entrevistas a ex empleados del ISSS, en el año 2003, según se corria la voz en la institución.

⁶⁰ Bien lo dijo el expresidente de los EEUU. Jhon F. Kennedy, en un discurso del 11 de abril de 1962 en la Casa Blanca, respecto a los empresarios de acero:.... Ahora entiendo lo que mi padre siempre me decía, que alo hombre de grandes negocios eran unos hijos de puta, pero nunca llegue a comprender hasta ahora cuan cierto era.”

BIBLIOGRAFIA.

- LIBROS:

1. Montalvo, Jorge. **CRIMINOLOGIA UN ENFOQUE HUMANISTICO.** 2da edición, aumentada y corregida. Editorial Temis S.A., Santa Fe de Bogota, 1995. Capitulo IV. Desviación y Criminalidad.
2. Sutherland, Edwin. **EL DELITO DE CUELLO BLANCO.** Caracas. Universidad Central de Venezuela, 1969. Editorial Dryden Presov de Nueva York.
3. Aniyar de Castro, Lola. **CRIMINOLOGIA DE LA REACCION SOCIAL.** Maracaibo, Universidad de Zulia 1977.
4. Bergalli, Roberto. **PERSPECTIVA SOCIOLOGICA DE DESARROLLOS ULTERIORES.**

- APUNTES DE CLASE.

1. Curso Socioeconómico I. Ciclo I-2000.

- PERÍODICOS:

1. **LA CONTAMINACION DEL LA POLITICA DE LA PRENSA SALVADOREÑA.** La gaceta Universitaria. 16 de junio de 2003

- INSTRUMENTOS JURIDICOS:

1. **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR DE 1983.** Diciembre de 1983, DC s 15 de diciembre de 1983, DO No. 234, tomo 281, del 16 de diciembre de 1983.
2. **CÓDIGO PENAL DE EL SALVADOR.** Decreto No. 1030, casa presidencial, a los treinta días del mes de abril 1997, entro en vigencia el 20 de abril de mil novecientos noventa y ocho.