

# REVISTA



## CIENCIA POLITICA

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales  
Departamento de Ciencias Políticas

Octubre de 2008. Año 1. No. 3

### EQUIPO EDITORIAL

Director:

Msc. Marlon Hernández Anzora

Equipo editor:

Dr. Rodolfo Castro Orellana

Lic. Eric López Águila

Lic. Luis Eduardo Ayala

Lic. Eliseo Ortiz Ruíz

Ing. René Mauricio Mejía

### EDITORIAL

El regreso del Estado y la caída de los mitos

### ARTÍCULOS ACADÉMICOS

I. La cohesión social en Alemania, Suecia y Reino Unido con los gobiernos socialdemócratas

**Dr. Manuel Sánchez de Dios**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid

II. Los problemas y desafíos de la universidad pública en El Salvador

**Msc. Roberto Cañas López**

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales  
Universidad de El Salvador

III. Los usos de la noción de Ideología (3ª Parte)

**Dr. Rodolfo Castro Orellana**

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales  
Universidad de El Salvador

IV. Administración pública y transparencia en El Salvador

**Msc. Marlon Hernández-Anzora**

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales  
Universidad de El Salvador

### ENTREVISTA

VI. Entrevista con el Magistrado del TSE: Eduardo Urquilla Bermúdez (1ª. Parte)

**Lic. Luis Eduardo Ayala**

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales  
Universidad de El Salvador

## Editorial

### El regreso del Estado y la caída de los mitos

En el editorial anterior, denominado *la fracasada apuesta por el neoliberalismo*, analizábamos las consecuencias de las políticas neoliberales en Latinoamérica, así como su evidente fracaso para generar desarrollo a estas naciones. Hoy ya no sólo podemos hablar del fracaso del neoliberalismo en la región, sino también de su quiebre a nivel mundial. Ahora, aquellos que se oponían lapidariamente a cualquier cosa que tuviese olor a Estado en la economía, piden a gritos su urgente intervención. Como es bien conocido el dicho, parece que a las derechas a nivel mundial les gusta mucho socializar las pérdidas, pero individualizar las ganancias.

Mientras los grandes grupos financieros y económicos nacionales e internacionales se engrandecían, la intervención del Estado era mala palabra, y más aún, si se trataba de incrementar proporcionalmente la imposición tributaria a las rentas netas. Pero hoy que entran en crisis, el Estado debe intervenir, demostrando su alta capacidad de pragmatismo cuando se trata de proteger sus intereses. Por supuesto que están de acuerdo que el Estado intervenga con los impuestos que pagamos todos los ciudadanos de cualquier país, para salvar “la economía mundial” (léase AIG, Lemans Brothers, etc.). La pregunta que cabe hacerse es por no podía intervenir el Estado cuando se trataba de grabar sus ganancias, para poder generar economías más sustentables y menos propensas a la crisis. ¿Por qué en el anterior escenario era mala la intervención del Estado, pero en el actual no lo es?

Las fuerzas políticas que nunca se dejaron cegar por la adoración al mercado y la demonización del Estado, deben actuar con audacia y mesura, intentando no caer en salidas fáciles que inviertan los roles de adoración y demonización. El mercado no es un generador ni organizador social, por lo cual siempre habrá que contar con el Estado para ello, sin que esto signifique retroceder a los paradigmas del Estado empresario, pero que tampoco signifique mantener el pánico a la regulación e intervención del Estado, así como a las formas de producción mixtas que puedan resultar viables.

En momentos de crisis como el actual, que apenas parece comenzar, lo importantes es regresar a la historia, aprender de lo mucho que puede enseñar y dar respuestas audaces y creativas, que no siempre están escritas en la historia de la humanidad. Tampoco se trata de volverse agoreros y vaticinar el derrumbe del capitalismo, del imperialismo o de cualquier otra cuestión. En tiempo de crisis lo único que debe caer, son las respuestas basadas en mitos. No hay ciencia que tenga bola mágica, así como no hay ciencia para la toma decisiones políticas y personales. Lo único para lo que la ciencia es útil es para que dichas decisiones sean mejor sustentadas y partan de mejores diagnósticos. En tiempos de crisis alimentaria, energética y financiera, la apuesta potente y sostenible por nuevas formas de producción son imprescindibles, y para ello la ciencia sí es fundamental.

En tiempos de crisis los mitos se caen, pero la crisis tampoco son superables con la implementación de otros mitos. Es por ello que el regreso del Estado, de su necesaria intervención en la economía (dilema que ya hace años debería haber sido superado), así como de su importante rol como máximo ente organizador de las sociedades posmodernas, queda ahora en evidencia. No se trata de ver al Estado como solución en sí misma para la crisis y tampoco se trata de caer en el error de demonizar al mercado.

Se trata de encontrar sus respectivos roles e interdependencias, en cada sociedad en particular y en cada momento de la historia, precisamente para lograr que las crisis sean cada vez menos frecuentes y menos devastadoras.

Tampoco se trata de encontrar las recetas mágicas para ser inmunes a cualquier crisis, pues como cualquier sistema vital, las sociedades inevitablemente las padecen, como los individuos padecen cualquier tipo de crisis económica, psicológica o física. De lo que se trata es de recuperarse y fortalecerse, aprendiendo de las lecciones en la historia.

# ARTÍCULOS ACADÉMICOS

# La cohesión social en Alemania, Suecia y Reino Unido con los gobiernos socialdemócratas

Por Manuel Sánchez de Dios

Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
Universidad Complutense de Madrid

## Resumen:

El Reino Unido, Alemania y Suecia tienen unas sociedades que han alcanzado altos niveles de cohesión social gracias al desarrollo de los Estados de bienestar de posguerra, aunque están sometidos a fuertes presiones como consecuencia de los cambios socioeconómicos que proceden de los efectos de la globalización y de los nuevos riesgos sociales. En estos países ha habido distintos procesos de recalibramiento del Estado de bienestar, tanto por gobiernos conservadores como socialdemócratas. Todos ellos han tenido que enfrentar el *trade off* entre crecimiento y equidad. Los diez últimos años los estos países han tenido gobiernos socialdemócratas y, aunque tomaron un *path* redistributivo común, no han seguido las mismas políticas, en concreto en lo referente a las políticas del mercado del trabajo.

**Palabras clave:** *Estado de bienestar, igualdad, cohesión social, Europa, socialdemocracia.*

## 1.- INTRODUCCIÓN

Uno de los debates de mayor interés en nuestros días es el que hace referencia a los modelos de cohesión social. En este sentido se suelen contraponer las bondades del modelo social europeo basado en los principios de la solidaridad y el estatismo, frente al modelo anglosajón basado en el principio del individualismo y la ética de la responsabilidad individual. Las políticas del Estado de bienestar son el referente obligado para valorar la cohesión social en cada caso.

Una forma de analizar la cuestión es atendiendo al *trade off* entre eficiencia y equidad que caracteriza a las políticas actuales. Dicho en términos generales, las políticas pueden estar orientadas a promover el crecimiento económico, o también la igualdad social. En el ámbito donde mejor se observa este problema es en el mercado de trabajo. Así, el gran reto de Europa, como expuso la Agenda de Lisboa de 2000, es mantener los niveles conseguidos de protección social, pero facilitando la creación de empleo. En el contexto europeo actualmente se sigue una pauta reformista en las políticas de bienestar, si bien hay importantes diferencias en función del régimen estructurado en cada país y la coloración de los gobiernos. En este trabajo se consideran los casos del Reino Unido, Alemania y Suecia donde a mediados de la década de 1990 se implantaron gobiernos socialdemócratas.

Los objetivos perseguidos por este trabajo son varios. Primero, el más general, es observar si se da una convergencia de políticas y modelos de bienestar europeos como consecuencia de los efectos de la globalización económica. En segundo lugar, se

quiere saber si ha operado un esquema común, un *path* redistributivo similar, con los gobiernos socialdemócratas de estos países en los últimos diez años, ya que estos tienen que enfrentar necesariamente el *trade off* entre eficiencia económica y redistribución en el desarrollo de sus políticas. Por último, se trata de valorar en qué medida las políticas activas del mercado de trabajo, que se han convertido en una pieza clave del esquema de reforma socialdemócrata del Estado de bienestar, siguen un patrón común, en la línea de lo apuntado anteriormente.

La hipótesis central que se maneja en este trabajo es que los distintos gobiernos socialdemócratas tienen diferentes planteamientos en torno al Estado de bienestar, en particular, de las llamadas políticas de activación laboral. Concretamente el Nuevo Laborismo británico sigue un criterio que acepta el pragmatismo económico liberal de facilitar que el mercado ajuste la economía de forma natural a las condiciones más competitivas que impone la globalización, sólo hay que impulsar la actividad laboral. El socialismo sueco está anclado en una estrecha relación con los sindicatos obreros que defienden la desmercantilización en la medida de lo posible de las relaciones laborales y la igualdad social con las políticas de bienestar. La socialdemocracia alemana ha tomado una posición intermedia.

En el primer apartado de este trabajo se realiza una fijación de conceptos. A continuación se realiza para cada caso un análisis de contexto y una revisión de los últimos 10 años de gobierno socialdemócrata. Se concluye con un análisis de los datos estadísticos de la OCDE y EUROSTAT sobre el resultado de las políticas del bienestar de tales gobiernos.

## 2.- CUESTIONES GENERALES

Para identificar las soluciones que se han buscado a los retos que impone la globalización en las sociedades europeas, que han alcanzado altas cotas de cohesión gracias al desarrollo de los Estados de bienestar, hay que empezar por plantear los conceptos que se manejan.

### 2.1 La globalización y los nuevos riesgos sociales

El Estado de bienestar actual no solo tiene que hacer frente a los tradicionales riesgos sociales como la enfermedad, el desempleo, la jubilación, la educación o la vivienda. También tiene que hacer frente a las transformaciones que trajo la globalización y los cambios derivados de la dinámica interna de las sociedades occidentales

Se puede considerar la globalización como un fenómeno general (Tourenne, 1996, 605) basado en la creciente interdependencia entre las sociedades en los ámbitos político, organizativo, social, cultural, legal, etc., (Held, 1991, 206). La interdependencia económica está teniendo amplias consecuencias en las sociedades occidentales. Requiere la adaptación constante de la estructura productiva en el marco de una creciente competitividad internacional. La falta de adaptación tiene consecuencias que se manifiestan en el estancamiento económico, en las crisis económicas que acaban limitando el crecimiento económico y favoreciendo la aparición del desempleo, la pobreza y, en definitiva, la pérdida de bienestar general.

Esta perspectiva se diferencia del llamado “discurso de la globalización” que es un poderoso planteamiento de carácter ideológico anclado en el neoliberalismo (

Svensson, 2002, 199), también conocido como el enfoque del “pensamiento único” (Pfaff, 1996, 12). El argumento central de este planteamiento es que la globalización requiere una remercantilización de las relaciones sociales y la eliminación del Estado de bienestar. Como apunta Cerny (1996, 634) “el Estado de bienestar debe desaparecer para permitir la emergencia del Estado competidor que persiga la mercantilización para hacer la economía nacional más competitiva”. En el discurso neoliberal el mito “laissez faire” y el del orden natural de la economía del mercado se contraponen a las políticas del Estado de bienestar (Piven y Cloward, 1997, 199). Esto se traduce en la eliminación de políticas de bienestar expansivas y redistributivas con una progresiva reducción de la presión fiscal, en la reducción del gasto social y, muy en particular, en la flexibilización de los mercados laborales.

En nuestra opinión la globalización es un fenómeno histórico, secular, que en cierta forma se ha acelerado en los últimos decenios, en particular desde la crisis monetaria de 1971 y la crisis de las materias primas de 1973. Estas crisis marcan el momento final de un largo periodo de un continuo crecimiento en que se formó un sólido Estado de bienestar que había alcanzado su “edad de oro. Desde entonces se han sucedido diversos episodios de crisis económicas en los 80 y 90 que han hecho tomar conciencia de los cambios profundos que tienen lugar en el contexto económico internacional (nuevos actores, nuevos mercados) y de los retos que estos cambios imponen a las sociedades desarrolladas

El cambio más relevante es la sustitución del modelo industrial fordista por otro basado en la economía de servicios. Los principales efectos de la crisis del sector industrial y el cambio tecnológico se manifiestan en el ámbito del empleo. Por un lado aparece el desempleo masivo y surgen dificultades para la incorporación laboral de personas con poca cualificación profesional y de personas mayores cuya preparación ha quedado anticuada. Por otra parte se requiere flexibilidad laboral y se introducen formas atípicas de contratación laboral, como son los contratos a tiempo parcial, por periodo limitado, de trabajadores autónomos, etc. que favorecen el desarrollo de un tipo de trabajo precario y dan lugar a una gran desigualdad salarial (Monreal, 2002, 432 y ss). Otro cambio traído por la globalización es el de la migraciones masivas desde el Tercer Mundo, que agudizan los problemas de empleo en las sociedades occidentales y ponen en peligro la cohesión social.

En definitiva, las transformaciones económicas que impone la globalización dan lugar a sociedades duales en las que un sector va quedando paulatinamente excluido del bienestar económico. Por ello, la creación de empleo estable que garantice un remuneración suficiente para vivir, es una de las grandes cuestiones a las que se enfrentan nuestras sociedades, es uno de los grandes retos para mantener la cohesión social. De aquí que un aspecto central en este análisis es el de considerar las políticas del mercado de trabajo seguidas en cada país.

Además, han surgido los llamados “nuevos riesgos sociales” diferentes de los de las sociedades de la posguerra que estaban basadas en estructuras familiares estables y una clara división del trabajo entre el hombre y la mujer (Taylor-Gooby, 2004; Bonoli, 2007, 492). Las sociedades postindustriales actuales se caracterizan por la inestabilidad familiar con elevadas tasa de divorcio y familias monoparentales, también se reducido la importancia del padre de familia como única fuente de renta familiar. Por otra parte la mujer se ha incorporado al mercado de trabajo, frecuentemente con bajos niveles de calificación profesional y con bajo salario. Hay, también, un cambio demográfico en las sociedades occidentales en las que el envejecimiento de la población es cada vez mayor y se requiere el cuidado de las personas mayores. Todo esto convierte a las políticas familiares en objetivo prioritario.

## 2.2 *Retrenchment* y reforma del Estado de bienestar

Una cuestión central para nuestras sociedades es la de saber si la adaptación a las nuevas condiciones socioeconómicas requiere modificar las actuales políticas de bienestar. Se trata de un tema de la máxima relevancia en el debate actual sobre el Estado de bienestar (Del Pino y Colino, 2006). En este sentido hay distintos pronunciamientos sobre la naturaleza y el grado de reforma del Estado de bienestar.

Inicialmente cabe distinguir entre *retrenchment* y reforma. El primero lo impulsan los neoliberales, se trata de “deconstruir” el Estado intervencionista, de remercantilizar las relaciones sociales y laborales. Es un planteamiento en sintonía con “el discurso de la globalización”. Esta es la política impulsada por el Partido Republicano bajo el liderazgo de R. Reagan en USA, y la fomentada por el Partido Conservador británico bajo el liderazgo de M. Thatcher que tuvo gran audiencia en las décadas de 1980 y 1990 entre los gobiernos europeos de diverso signo, aunque realmente no produjo cambios importantes en los Estados de bienestar (Pierson, 1996, 174). En este planteamiento se sostiene que la intervención del Estado y un gasto social muy elevado dificultan la adaptación de las economías a los cambios de la globalización; además, que las regulaciones son perniciosas y solo sirven para proteger sectores en decadencia. Propugna un ajuste natural, vía mercado, entre las fuerzas productivas (Mishra, 1984, 26 y ss.).

La perspectiva de la reforma aparece en los años 90, una vez que se hace evidente que no hay que desmontar el Estado de bienestar para afrontar los retos de la globalización. Esta es el criterio que adoptan los socialdemócratas (Paterson y Thomas, 1992, 30; Navarro, 2003, 110). Estos siempre han sostenido que la política social orientada a la igualdad solo es posible tras haber alcanzado un grado de desarrollo económico, pero ello no quiere decir que una vez alcanzado un orden social más o menos equitativo sea preciso desmontarlo si las crisis económicas desorganizan la economía. Por el contrario, a partir de la experiencia de las crisis de los últimos decenios, parece que hay una completa independencia entre las condiciones generales de la economía y las políticas del Estado de bienestar o, dicho de otro modo, el Estado de bienestar no ha sido un factor que haya amplificado los procesos de crisis económica, sino todo lo contrario, más bien ha servido como amortiguador del golpe que produce cada crisis. Para los socialdemócratas no es preciso tocar la estructura del Estado de bienestar que tiene que seguir prestando servicios sociales universales aunque haya que facilitar la intervención del sector privado en determinados servicios o hay que reducir el gasto.

Por otra parte, en la perspectiva de la reforma, Pierson (2006,65) alude a la posibilidad de lo que llama “recalibración” del Estado de bienestar, mediante la racionalización de los programas de bienestar para que puedan satisfacer sus objetivos o por su adecuación a un nuevo entorno económico y social. Pierson diferencia la recalibración del *retrenchment*, que considera una pura mercantilización de las políticas del bienestar, y de la mera contención de costes que entiende hacen las políticas socialdemócratas.

### 2. 2. El *trade off* entre eficacia económica y equidad

Una manera de plantear la cuestión de la reforma de las políticas del bienestar es a través del llamado *trade off* entre eficiencia económica y equidad, es decir, sobre la compatibilidad o no de ambas condiciones. La pregunta que resulta entonces es ¿hay



que primar la eficiencia y el crecimiento económico frente al valor de la igualdad en las nuevas políticas económica y social, o hay que hacer lo contrario?

El planteamiento convencional de raíz neoliberal es que la desigualdad es un incentivo económico porque favorece la acumulación de capital y la inversión productiva, mientras que la redistribución tiene efectos perjudiciales para el crecimiento (Persson y Tabellini, 1994), aunque a largo plazo la desigualdad exige la intervención de los gobiernos. Ahora bien, no en todos los casos se da el *trade off*, porque este depende de la organización de la economía y la capacidad de presión de sus agentes (Aghion et al. 1999, 1621), o del grado de desarrollo económico (Esping-Andersen, 1990,14). Por otro lado, también ocurre que una distribución igualitaria de la renta beneficia el crecimiento, porque expande el consumo e incrementa la productividad de los trabajadores (Kenworthy, 1995, 229.).

Cuando se prima la eficiencia económica sobre la equidad, generalmente se supone que con un mayor crecimiento se consigue a medio y largo plazo una economía sana capaz de absorber toda la oferta laboral, y el bienestar colectivo acaba reduciendo los problemas de la igualdad social. Además, al disponer de más recursos, con el tiempo la redistribución es más efectiva. En cambio si se hace primar la igualdad, puede ser a costa del crecimiento económico. En el ámbito donde mejor se observa este problema es en el del empleo. Así, el gran reto en Europa continental actualmente es el de mantener los niveles conseguidos de protección social, pero al mismo tiempo facilitar la creación de empleo. Sin embargo, la experiencia británica y de USA, en que por un largo periodo se impusieron las tesis neoliberales, es la de elevados niveles de empleo pero a costa de bajos salarios y una gran desigualdad social (Kenworthy, 2003, 1181).

En la práctica, los partidos conservadores para los que el *trade off* es un dogma (Navarro y Schmitt, 2005, 614), suelen estar interesados en impulsar el crecimiento económico a través de los mecanismos del mercado, y no tanto la igualdad. Consideran que es la vía para alcanzar una “sociedad del bienestar” a medio y largo plazo. Sin embargo, los partidos socialdemócratas tienden a promover, a la vez que el crecimiento, las políticas redistributivas, si bien, dadas las nuevas condiciones de competitividad que impone la economía internacional, parte de las políticas intervencionistas keynesianas han dejado de ser redistributivas y han pasado a ser sencillamente ineficientes, porque obstaculizan el crecimiento económico. De ahí que se hayan impuesto tendencias reformistas entre los gobiernos socialdemócratas europeos con sabor liberal, conocidas bajo el rotulo de “tercera vía”.

#### 2.4. Modelos y trayectorias

El estudio de la manera en que se han enfrentado los gobiernos a las crisis de los últimos decenios, pone en evidencia que hay distintas pautas o modelos alcanzables y diferentes trayectorias que seguir. Partiendo de la muy conocida clasificación de Esping-Andersen (1990, 26-28) se pueden distinguir tres tipos de Estado de bienestar. El “liberal” es un modelo centrado en los programas de “lucha contra la pobreza” mediante prestaciones asistenciales (*means tested*), es decir, prestaciones para cuya percepción hay que hacer una demostración de pobreza o necesidad. El modelo “conservador” se basa en un sistema de seguridad social estatal, orientada fundamentalmente a garantizar la renta de los trabajadores cuando se encuentran en situación de riesgo. El derecho a percibir las prestaciones se genera por la previa cotización a la seguridad social. El modelo “socialdemócrata” está orientado a la redistribución vía derechos sociales universales y gratuitos, y se apoya en la desmercantilización de las relaciones laborales. De los tres analizados en este trabajo, el

caso británico es el que más se aproxima al modelo liberal, el alemán es el que se aproxima al conservador y el sueco al socialdemócrata.

Por otra parte, hay dos tendencias que hipotéticamente se pueden seguir para hacer frente a los retos que impone la globalización (Navarro, Schmitt y Astudillo, 2002, 5). Una es la de la convergencia entre los modelos, tal y como establece el discurso neoliberal de la globalización. Aquí la idea central es que, inevitablemente, todos los países tienen que desarrollar una trayectoria hacia el modelo liberal por imperativo de las condiciones que impone la globalización. Esta es la tesis del *retrenchment*, según la cual el Estado de bienestar solo puede tener un papel residual en la protección social si se quiere una economía competitiva en pos del crecimiento y de la eficacia económica.

Otra tendencia es la de reproducir la diversidad de trayectorias en función de la existencia de distintas maneras de organizar el sistema capitalista, es decir, en función de la coloración política de los gobiernos y su voluntad política. La existencia de distintas estructuras institucionales de tipo social, económico, y político que caracterizan a las sociedades occidentales, determina que haya respuestas diferentes al fenómeno de la globalización. Dependiendo de la coloración del gobierno, se puede seguir una trayectoria liberal, conservadora, reformista, o socialdemócrata, e incluso distintas opciones dentro de cada una de ellas.

### 3.- *EL ESTADO DE BIENESTAR BRITANICO*

El Estado de bienestar británico en los comienzos del siglo XXI viene articulado a través del programa del Nuevo Laborismo del Partido Laborista, que en 2005 inició la tercera legislatura. Se trata de un programa pensado desde el primer momento para atender los retos que plantea la globalización al Reino Unido (Fawcett, 2000, 89) de promover la igualdad y el crecimiento económico, creando empleo.

La adaptación del programa tradicional socialdemócrata por el Nuevo Laborismo tuvo dos causas: la pérdida del poder por los laboristas en 1979 y el efecto del “neoliberalismo” de M. Thatcher en la sociedad británica. Lo primero fue debido a las sucesivas crisis económicas de la década de 1970 y las dificultades que tenían los gobiernos laboristas para mantener una economía eficiente. Además, la desastrosa experiencia del “Invierno del Descontento” puso de manifiesto la confrontación abierta entre el Gobierno y los sindicatos. Esta crisis política sacó a la luz las dificultades que había para llegar a un consenso entre ambos para reconciliar el objetivo del crecimiento económico con las demandas sociales y salariales. Según Rhodes (2000, 170) ello fue debido al fracaso de los laboristas “en hacer del Estado del bienestar un recurso en lugar de un problema para su proyecto de transformación social y económica”. Como consecuencia de tal conflicto el Nuevo Laborismo pudo desarrollarse sin la presión de los sindicatos.

#### 3.1. *El gobierno del Partido Conservador: el thatcherismo*

El Partido Conservador estuvo rigiendo los destinos del Reino Unido durante cuatro legislaturas, entre 1979 y 1997, e impuso un modelo y unas reformas típicamente neoliberales, entre ellas medidas típicas de *retrenchment* del Estado de bienestar.

El programa neoliberal del gobierno de M. Thatcher tenía varias piezas claves. Primero, el monetarismo, cuyo objetivo era el control de la inflación mediante el

aumento de los tipos de interés y las restricciones del gasto público. Segundo, las políticas de oferta basadas en la liberalización de la oferta de capital y de trabajo (desregulación), en las reducciones impositivas, en las restricciones sindicales, en la derogación de legislación de salarios mínimos, y en el endurecimiento de las condiciones para acceder a prestaciones de la seguridad social. Tercero, la reducción del sector público fundada en la oposición a la provisión de servicios públicos por los organismos públicos, así como en la reducción del salario y del estatus de los profesionales del sector público. Finalmente, la reestructuración del Estado de bienestar desplazando la provisión de servicios públicos a proveedores y agencias independientes, a ser posible de carácter lucrativo (Ginsburg, 2000,174).

La liberalización del mercado de trabajo se apoyó en numerosos instrumentos, entre ellos en la reducción del poder sindical y en el reforzamiento de las prerrogativas de los empresarios en el establecimiento de las condiciones laborales y salariales de los empleados mediante nuevos tipos de contratos (temporales, a tiempo parcial, contratos informales, de autónomos), reducción de costes de despido, y, además, en un declive paralelo de la negociación colectiva. También se derogó la legislación sobre salarios mínimos. Además, las prestaciones sociales se redujeron y se reorientaron para incentivar la búsqueda de empleo y la incorporación al mercado de trabajo de los desempleados.

Las prestaciones por desempleo se modificaron en dos sentidos. Se pasó de un sistema de seguro a otro de tipo de comprobación de rentas (*income tested*) y se redujo su generosidad mediante impuestos y la des-indexación respecto de la evolución de los salarios. Al mismo tiempo se crearon subsidios para trabajadores de bajos ingresos (*Family Credit*), para incentivar la incorporación al mercado de trabajo de los desempleados. Tales medidas se combinaron con otras en el ámbito educativo y formación profesional para mejorar la posibilidad de empleo y forzar a trabajar a los jóvenes desempleados que, en la práctica se convirtieron en un medio para proveer a las empresas de trabajadores temporales de bajo coste subvencionados con prestaciones sociales.

Con respecto a las otras prestaciones sociales, destaca la reforma del sistema de pensiones mediante la quiebra, en 1980, del vínculo que unía las pensiones con la evolución de los salarios. Con estas medidas se liberó al gobierno de las obligaciones contraídas para el mantenimiento del nivel de renta de los pensionistas, congelando el ámbito de la provisión pública (Pierson, 1997, 59). Un paso más en la reforma se dio en 1986, cuando se redujeron a la mitad tanto las contribuciones como las prestaciones de las pensiones estatales asociadas a los ingresos. Esto tenía una doble finalidad : por un lado, incentivar a los trabajadores para contratar planes privados y ocupacionales de pensiones, y por otro, establecer una ventaja económica para las empresas, ya que reducían los costes y así mejoraban su competitividad en el mercado internacional. Este, por lo demás, fue un fenómeno típico de *retrenchment*, aunque solo parcial (Pierson, 1996, 162).

Otra importante reforma del Estado de bienestar fue la que se realizó a partir de 1980 con la venta de 1,7 millones de viviendas de alquiler de las corporaciones locales a sus ocupantes. Se trataba de eliminar la provisión pública, expandir la propiedad privada de la vivienda, y revitalizar el mercado de los arrendamientos privados. (Pierson, 1997,78). En buena medida también esta reforma era debida a una estrategia de carácter electoral de los conservadores, con la que querían conseguir el apoyo de un sector de la población, que eran tradicionalmente votantes de los laboristas. (Crewe, 1991, 34).

Desde la perspectiva económica, con el Thatcherismo se produjo un importante proceso de reestructuración y terciarización de la economía. El desempleo masivo en el sector industrial fue absorbido por el sector de los servicios. Por lo demás, la modificación de la legislación laboral, la recesión económica y la reducción masiva del empleo en el sector industrial contribuyeron al declive del poder de los sindicatos. La densidad sindical cayó del 55% en 1979 al 35% en 1993.

El thatcherismo tuvo las consecuencias buscadas. Desde 1992 se alcanzó la estabilidad económica, el crecimiento sin inflación y la creación de empleo. Como resultado el thatcherismo y del neoliberalismo acabó alcanzando gran predicamento en gobiernos de todo tipo en Europa. Sin embargo dejó un mal legado, gran desigualdad social, altos niveles de pobreza y la expansión del crimen. (Rhodes, 2000, 178). Hasta 14 millones de personas fueron clasificados como pobres en Inglaterra en 1997. El índice de Gini aumentó diez puntos porcentuales entre 1971 y 1991 (Gingsburg, 2000, 181). En resumen, los conservadores británicos para lograr el crecimiento promovieron la desigualdad.

Una serie de factores como la recesión económica de principios de los noventa, que afectó a muchos votantes conservadores que ya no disfrutaban de la ayuda de los programas del Estado de bienestar en caso de desempleo, frente a la quiebra o el desahucio, así como la creciente exposición por los medios de comunicación de la ineptitud y corrupción del gobierno conservador, llevaron a un triunfo arrollador del Partido Laborista en mayo de 1997.

### *3.2 Los gobiernos del Nuevo Laborismo*

Al ser el thatcherismo un proyecto hegemónico de gran éxito social, el laborismo fue forzado a adoptar las mismas orientaciones políticas para, distanciándose de sus postulados clásicos, atraer a sus votantes tradicionales, aunque diferenciándose de las propuestas neoliberales conservadoras (Rodes, 2000, 174). Tal cambio llevó a los laboristas a recoger algunos elementos del programa del Partido Demócrata de USA en el ámbito del empleo y la agenda social.

El Nuevo Laborismo defiende una economía dinámica, flexible, eficaz, basada en el conocimiento, que es la economía sujeta a los procesos de la globalización y el aumento de la competencia. Sin abandonar los postulados keynesianos de pleno empleo (Clift y Tomlinson, 2006), sustituye el tradicional intervencionismo del viejo laborismo por un pragmatismo basado en el liberalismo del mercado y el monetarismo (Hay, 2006, 190), y mantiene una política fiscal activa (Clift y Tomlinson, 2007, 379) para expandir el gasto social aunque rechaza aumentar la imposición directa y la deuda pública para financiarlo. Al mismo tiempo defiende un sistema de protección social, basado en la justicia social, pero sostiene que la política social no ha de estar centrada en la redistribución, sino en promover la integración de los trabajadores en la actividad laboral. Para el Nuevo Laborismo la política social ha de ocuparse al mismo tiempo de la justicia social y de la eficacia económica, lo que supone que las políticas del Estado de bienestar han de servir para que se produzcan simultáneamente crecimiento e igualdad, pero primando la eficacia económica sobre la redistribución (Hay y Smith, 2005, 128).

En el programa del Nuevo Laborismo se ha incidido más en las obligaciones y responsabilidades personales que en el derecho de los ciudadanos a percibir prestaciones sociales. En este sentido está influido por la reforma de la política social de USA bajo la presidencia de Clinton (Sánchez de Dios, 2004, 106). Recoge la idea de

que los programas del Estado de bienestar y la política social alimentan la cultura de la dependencia y contribuyen a la exclusión de las ventajas que reporta una vida laboral activa. Por ello el Nuevo Laborismo ha puesto el acento en la inversión social para la formación profesional que favorece el retorno al empleo de los parados. Más específicamente, los programas del Nuevo Laborismo no van dirigidos tanto a luchar contra la pobreza sino contra la exclusión social, es decir, van dirigidos a eliminar o a superar las condiciones adversas como son las cargas familiares, falta de recursos, de cualificación, etc., que impiden a las personas tener una vida laboral activa (Fawcett, 2000, 95). Esto supone un cambio de óptica frente al planteamiento conservador ya que se traslada a los ciudadanos la responsabilidad de incorporarse al trabajo remunerado y el Estado tiene que tener un rol activo en la capacitación laboral de los trabajadores (Taylor-Gooby y Larsen, 2004, 64)

El Nuevo Laborismo mantiene el mercado laboral básicamente desregulado, pero en condiciones de menor injusticia (Rhodes, 2000, 181). Ha introducido medidas típicamente socialdemócratas como el establecimiento de un salario mínimo, los nuevos derechos sindicales que garantizan la representación sindical en las empresas, o las medidas de protección de los trabajadores frente al despido (*Employment Relations Act* de 1999), junto a los programas del *Welfare to Work* (“de la asistencia al trabajo”) conocido popularmente como el *New Deal* y la regulación del sistema de pensiones.

El *New Deal* es una respuesta de la llamada “tercera vía” a los nuevos desafíos de la socialdemocracia (Rueda, 2006, 405). Se trata de políticas activas del mercado de trabajo dirigidas a la lucha contra el desempleo, especialmente de los trabajadores que tienen dificultades para incorporarse a la vida laboral activa, como los jóvenes y los trabajadores de baja cualificación. Otros sectores afectados por estas políticas son los padres separados, las madres con hijos dependientes, o los parados de larga duración (*New Deal for Young People, New Deal for Lone Parents, New Deal for Long-Term Unemployed*). Estas políticas han sido apoyadas por los pequeños y medianos empresarios y sindicatos, hasta un 40% de los empresarios se han implicado en ellos (Martin, 2005, 130).

Los programas del *New Deal* están orientados a la formación profesional de los receptores. Son obligatorios, ya que la percepción de prestaciones por desempleo está condicionada por estos programas. En el caso de los jóvenes el programa establece que pueden, o bien adquirir formación profesional, o emplearse en un trabajo subsidiado, o trabajar en el sector de voluntariado, o trabajar en actividades determinadas de protección del medio ambiente. Los parados de larga duración han de aceptar los empleos subvencionados, y los padres separados están obligados a adquirir formación profesional.

Estas políticas se han apoyado en otros mecanismos, como el salario mínimo y los *Tax Credits*, que son subsidios para incentivar la actividad laboral. El más importante es el *Working Family Tax Credit*, que es más generoso que el *Family Credit* establecido por el gobierno conservador anterior. Este ha sido hasta ahora el principal incentivo para la activación laboral (Taylor-Gooby y Larsen, 2004, 69). Se trata de una ayuda asistencial (*means tested*) para familias de bajos ingresos. Otro elemento de apoyo son las tradicionales ayudas asistenciales del “*Income Support*” para personas con bajos salarios. Otros programas que completan el esquema de política social son la financiación de plazas guardería y jardín de infancia, y la atención de personas dependientes, que en realidad son medidas específicas para favorecer la incorporación de la mujer al trabajo.

En el segundo periodo de gobierno los laboristas se han centrado en la mejora de servicios públicos para lo que han incrementado sustantivamente el gasto social. Ha

tenido especial repercusión en la sanidad (NHS) incrementando el gasto orientado a una mayor contratación de personal sanitario, a ampliar las especialidades médicas y a combatir las listas de espera (Quinn, 2006,170).

Por lo que respecta a las pensiones, los laboristas no han modificado sustancialmente las medidas implantadas por los gobiernos conservadores que se sustenta sobre tres elementos. En primer lugar están las pensiones básicas públicas de carácter contributivo indexadas con los salarios. En segundo lugar están las llamadas *Second State Pensions*, que son públicas, complementarias de las anteriores y de carácter contributivo, dirigidas a personas con ingresos menores de 9 mil libras anuales y también cubren a discapacitados y jubilados con personas a su cargo, aunque en este caso son subsidiadas. El tercer régimen son las *Stake-Holder Pensions* (SHP) gestionadas de forma privada en un régimen de gran transparencia, de bajas comisiones, con una indexación fija y garantías de prestación

#### 4.- EL ESTADO DE BIENESTAR ALEMAN

El caso alemán se puede caracterizar, a pesar de sus especificidades, como prototipo del “modelo de cohesión social europeo” de carácter solidario (Pfaller, 2000, 216). Históricamente el modelo se configuró bajo un molde típicamente conservador (Esping-Andersen, 1990, 27), sobre un sistema de seguridad social estatal de carácter obligatorio, aunque con diferentes grupos de status (obreros, empelados, funcionarios), y apoyado en la familia para la organización de “los servicios sociales” .

Como apunta Pierson (1996, 166), el Estado de bienestar alemán ha estado orientado fundamentalmente a la transferencia de rentas más que a la prestación de servicios públicos, y a una redistribución en el ciclo de la vida más que a una redistribución entre grupos o clases. No hay redistribución redistribución entre clases, ni en la “lucha contra la pobreza” (Seeleib-Kaiser, 2002, 28). Basado en el principio de la seguridad social, protege básicamente a los trabajadores. La protección social se financia con cotizaciones de trabajadores y empresarios en lugar de impuestos. Su razón de ser no ha sido tanto maximizar el empleo cuanto proveer de subsidios a los *outsiders* (jubilados, desempleados). Su finalidad ha sido siempre la de garantizar un nivel de vida estándar de las personas en caso de riesgo (garantía de rentas).

En relación con la política familiar el modelo alemán descansa en el planteamiento tradicional de que sea el ama de casa la que se encargue de los servicios de atención a los niños y mayores, mientras que el varón se responsabiliza de conseguir con su trabajo los recursos económicos necesarios para el bienestar familiar. Este es un planteamiento determinado por la doctrina de la democracia cristiana.

El modelo se ha caracterizado porque los sindicatos y asociaciones empresariales negociaban libremente sueldos y condiciones laborales, mientras que el gobierno federal se limitaba a establecer un marco general de la negociación. La Oficina Federal del Trabajo (*Bundesaustalt für Arbeit*) de composición tripartita ha gestionado las políticas del mercado de trabajo como son la formación profesional, la recolocación de trabajadores en paro, etc.

Este modelo, además, se ha caracterizado por un alto grado de consenso entre los partidos políticos, requerido por la distribución de autoridad existente entre distintos centros, que obliga a que los acuerdos se adopten mediante negociación. Alemania es un Estado federal, que además tiene un nivel muy desarrollado de autonomía local y el Gobierno tiene una capacidad limitada para imponer reformas (Vail, 2003, 46). El sistema federal introduce puntos de veto (Campbell y Morgan, 2005, 907) que fuerzan

la necesidad de buscar el consenso pero que son, también, un factor retardatario de las reformas necesarias. En todo caso, estos impiden que se produzca un profundo *retrenchment* en las políticas de bienestar (Busemeyer, 2005, 587).

Hasta las crisis de la década de 1970 el modelo social alemán ha sido muy exitoso, caracterizándose por combinar la eficacia de la gestión económica del sistema capitalista con un alto grado de equidad (Leibfried y Obinger, 2003, 199). En el periodo de la “edad de oro” del Estado de bienestar tras la posguerra mundial en Alemania coexistían un fuerte crecimiento económico, pleno empleo, altos salarios, elevados beneficios empresariales y generosas prestaciones sociales, obviándose el *trade off* entre crecimiento y distribución equitativa de la riqueza (Vail, 2003, 42).

Sin embargo en la década de 1970 las cosas han cambiado en Alemania y son muchos los problemas que afectan a la cohesión social, principalmente del paro y del riesgo de pobreza. El Estado de bienestar tal y como está configurado en la actualidad, ha dejado de ser de ser la solución a los problemas de cohesión social y ha pasado a convertirse en un problema para la misma (Leibfried y Obinger, 2003, 199). El círculo virtuoso entre trabajo y política social de la edad de oro se ha invertido, ya que el desempleo tiene dos efectos: por un lado, incrementa el gasto social y, por otro, produce una limitación o reducción de las cotizaciones sociales necesarias para financiar las políticas de cohesión.

Con el cambio de siglo los grandes retos para la cohesión social en Alemania se presentan en tres áreas. En el ámbito laboral, por el creciente desempleo de carácter estructural. En el ámbito familiar, por la incorporación de la mujer al trabajo y la quiebra de la política familiar conservadora tradicional. Finalmente, en el ámbito de las pensiones, cuyo elevado coste por el cambio demográfico las hace prácticamente impagables a medio plazo. Todo ello requiere de una reforma de las políticas del Estado de bienestar según opinión generalizada (Pfaller, 2000, 201; Cox, 2006).

En la práctica ha habido distintas pautas de reforma que han encontrado grandes dificultades por falta de consenso. El primer periodo fue el del gobierno conservador del canciller Kohl sobre la base de una coalición entre demócratas cristianos (CDU/CSU) y liberales (FDP) 1982-1998. El segundo periodo es el del gobierno del canciller Schröder, que desde 1998 hasta 2005 ha sido apoyado por la coalición de socialdemócratas (SPD) y verdes. El tercer periodo es el iniciado a finales de 2005 de la canciller Merkel. Solo esta última etapa, que es la actual, es un periodo con una expectativa de amplias reformas efectivas apoyadas en el consenso de la gran coalición de gobierno entre el CDU/CSU y SPD.

#### 4.1.- Las reformas del canciller Kohl

El periodo del canciller Kohl vino marcado por las dificultades de realizar la amplia reforma necesaria por la falta de acuerdo con los socialdemócratas y, además, por falta de voluntad política de renovación (Cox, 2006, 285). Este periodo vino determinado por la reunificación de Alemania que se presentó como un hecho consumado ante la población por el gobierno conservador del canciller Kohl. Con la reunificación el gasto social tuvo una gran expansión ya que los costes de la reunificación se financiaron con cargo a la seguridad social. Desde el primer momento los ciudadanos del Este pasaron a disfrutar de los mismos derechos sociales que los del Oeste y se produjo una gran transferencia de recursos, ya que las contribuciones en el Este eran muy modestas. Además, la desindustrialización del Este provocada por la

unificación causó una caída del empleo que tuvo que ser atendida con jubilaciones anticipadas, creación de empleos ficticios, de empleos temporales y de programas de capacitación profesional, todo ello con cargo al seguro de desempleo (Pfaller, 2002, 199). En suma, la reunificación acabó siendo un factor complementario que ha incidido en la crisis del Estado de bienestar alemán.

Los demócratacristianos pensaban que la unificación generaba un problema solo a corto plazo, por lo que no se plantearon una reforma a fondo del Estado de bienestar. Solo al final se inició un debate de fondo sobre la política social alemana y el modelo laboral. Antes del proceso de la unificación, en 1989, el Gobierno introdujo algunas reformas modificando el subsidio de desempleo y de las pensiones (edad de jubilación y posibilidad de un jubilación gradual) para contener el gasto. También introdujo medidas de política familiar en un nuevo planteamiento de la democracia cristiana orientada ahora a favorecer la actividad laboral de la mujer.

Después del proceso de unificación y por la gran expansión del gasto, la austeridad fue reforzada. En el “Programa para el Crecimiento Económico y el Empleo” de 1996 se redujeron algunas prestaciones por enfermedad y se retardó la edad de jubilación. También se introdujeron restricciones a la prestaciones por desempleo para hacer obligatoria la aceptación de las ofertas de empleo, pero no se potenciaron las políticas activas de empleo (Cox, 2006, 286), solo de una manera tímida en el Este de Alemania. Se introdujo cierta flexibilidad laboral facilitando las condiciones de despido en las pequeñas empresas, y nuevas modalidades de contrato de trabajo, como el trabajo a plazo fijo. Al final del período se planteó una nueva reforma del sistema de pensiones, que llevó a una confrontación con los socialdemócratas y los sindicatos, quebrando el consenso que había existido hasta entonces (Leibfried y Obinger, 2003, 211)

La tendencia seguida en este periodo fue la de reducir la cuantía de las prestaciones en una atmósfera de austeridad, más que modificar la estructura básica de los programas de bienestar (Pierson, 1996, 169). El Estado de bienestar siguió descansando sobre el sistema de seguridad social (Seeleib, 2002, 34; Leibfried y Obinger, 2003, 214).

#### *4.2. Las reformas del canciller Schröder*

El Gobierno de Schröder tuvo dificultades para conseguir el apoyo de los agentes sociales en la Oficina Federal de Trabajo, donde se gestiona la política laboral, y los demócratacristianos se opusieron a su política social. Consecuentemente, el Gobierno se vio obligado a ser una fuerza de cambio y a desarrollar un grado de intervención en la política social y en el mercado laboral impensable diez años antes (Vail, 2003, 48). Tal intervención se explica por la incapacidad de las organizaciones empresariales y de los sindicatos para adoptar las reformas, pues la situación de crisis hizo muy difíciles el acuerdo. De hecho, como apunta Thelen (2003, 860), la negociación colectiva centralizada dejó de ser posible en Alemania.

Siendo el paro el principal problema de Alemania, la intervención en el mercado de trabajo se convirtió en la cuestión central de las reformas. Desde mediados de la década de 1990, los socialdemócratas habían venido poniendo de relieve la necesidad de una política social compensatoria, pero señalando que las condiciones que impone la globalización para mantener una economía competitiva exigen reducir el nivel de las contribuciones a la seguridad social y el nivel de prestaciones (Seeleib- Kaiser, 2002, 40), es decir, “recalibrar” el Estado de bienestar. A este respecto el Gobierno del



canciller Schröder pasó a defender un nuevo planteamiento con dos presupuestos centrales: uno era la “activación” del trabajo, otro el de la retórica de “los derechos y obligaciones de los trabajadores”. Según el nuevo discurso, que estaba en línea con la idea de la “ética de la responsabilidad individual” de los demócratas americanos o del Nuevo Laborismo británico, el subsidio por desempleo se configuraba como un derecho del trabajador, pero este tiene la obligación de trabajar si hay un puesto disponible. La política de activación del trabajo se había de plantear para forzar a los parados a aceptar los puestos de trabajo disponibles.

El proyecto reformista de Schroeder ha permitido “recalibrar” el modelo ya que no han supuesto un cambio de régimen aunque si un cierto proceso de *retrenchment* (Kemmerling y Bruttel, 2006, 106). Tuvo una primera etapa entre 1998 y 2001 orientada por las propuestas de una comisión tripartita “Alianza por el trabajo” y otra posterior que ha tenido mas profundidad que se proyectó en su segundo mandato, entre 2003 y 2005, basada en las propuestas de la Comisión Hartz nombrada por el Canciller.

En la primera etapa se reestructuraron los servicios de la Oficina Federal del Trabajo y se estableció restricciones en las prestaciones por desempleo para forzar la aceptación de ofertas razonables. Se crearon nuevos instrumentos para la formación profesional, en particular para los jóvenes, y se establecieron subvenciones de las cotizaciones sociales para la contratación de nuevos trabajadores. Complementariamente el Gobierno también comenzó a subsidiar a los trabajadores con bajos salarios mediante el reembolso de las cotizaciones sociales y exenciones fiscales.

Otras reformas del mercado laboral se refieren a los trabajadores autónomos o a tiempo parcial, estableciéndose cotizaciones sociales para ellos. También se prohibió el trabajo a tiempo parcial a quien estuviera trabajando en otro sitio a tiempo completo y se abrió la posibilidad de transformar un trabajo a tiempo completo en un trabajo a tiempo parcial. Desde 2001 también se introdujeron medidas experimentales, como la rotación en el puesto de trabajo.

De la segunda etapa son las reformas conocidas como Hartz I, II, III y IV que obtuvieron la aceptación de la democracia cristiana en la segunda cámara, el Bundesrat.. La Agencia Federal de Empleo se reformó según los moldes de la “nueva gestión pública” en 2003 (Hartz III) para que actúe con criterios gerenciales al facilitar la búsqueda individualizada de empleo por los trabajadores. También se estableció el mecanismos del “bono” que permite contratar a una empresa de búsqueda de empleo, la cual es remunerada con el bono si tiene éxito.

Uno de los objetivos de la Comisión era la reforma del seguro de desempleo que se concretó en 2005 con el plan Hartz IV, que es la reforma que ha tenido mayor calado. El seguro (Subsidio por desempleo I) que antes cubría 32 meses ahora solo cubre un periodo 12 meses con una tasa de sustitución del 64% del salario neto. Pasado el periodo, los desempleados pasan a un sistema asistencial (Subsidio por Desempleo II) que gestionan los ayuntamientos, lo que determina una brusca caída de renta para el desempleado. Permanece, además, un sistema de asistencia social para quienes no pueden trabajar mas de tres horas diarias. Es decir, con esta reforma se ha acortado el periodo de máxima protección con lo que se ha reducido la cuantía del subsidio. También se ha modificado el concepto de trabajo que ha de ser aceptado tras el periodo de Subsidio I., en este caso han de aceptar cualquier tipo de oferta laboral independientemente del nivel salarial ofrecido.

Otras medidas de reforma (Hartz II de 2003) han sido las de activación laboral mediante subsidios salariales y deducciones impositivas, con el objetivo de alcanzar el 70% de la población activa que plantea la Estrategia de Lisboa para 2010. El principal instrumento es *Ich AG*, de subvenciones para autoempleo (trabajadores autónomos) en

particular de aquellos con cierta cualificación. El programa de los *Mini Jobs* para empleos de baja remuneración, que no tiene contribución empresarial a la seguridad social. El de los *Midi Jobs*, en que la contribución se incrementa progresivamente desde el 4 al 21% en función de la cuantía del salario. Ambos mecanismos se utilizan mucho (Kemmerling y Bruttel, 2006, 98) . Este modelo se aproxima al implantada en el Reino Unido (Aust y Bönker, 2004, 49)..

En política social el gobierno rojiverde ha impulsado decididamente la incorporación de la mujer a la actividad laboral mediante la expansión de los servicios para atención de niños, como son jardines de infancia y guarderías, aunque no se ha llegado todavía a desarrollar una red como las existentes en Francia o en Escandinava (Aust y Bönker, 2004, 40). Otro campo de acción ha sido, desde 1994, el establecimiento de un programa de atención a largo plazo de los personas mayores.

Por último, la reforma más interesante en política social ha sido la de las pensiones, aprobada en 2001. El Gobierno Schröder suspendió la reforma anterior de los demócrata cristianos, y tras arduas negociaciones con los sindicatos impuso una nueva reforma de las pensiones. Para reducir los costes no salariales y contribuciones a la seguridad social se ha reducido la tasa de sustitución del salario del 70% al 67% en promedio, si bien lo más importante es que la reforma ha introducido las pensiones privadas complementarias (*Riester-Rente*) de carácter voluntario que están incentivadas con subsidios. También se establece una pensión mínima en forma ayuda asistencial que prestan las oficinas de pensiones. Esta es sobre todo una reforma simbólica, que introduce un cambio respecto del sistema de seguro social público histórico, que algunos han calificado de paradigmático, aunque en realidad solo ha tenido unos efectos limitados. Se trata, según Busemeyer (2005, 574), de “recalibrar” el modelo dando al sector privado un papel mas importante, aunque afecta al gasto a largo plazo.

En general ha habido un fuerte rechazo a las ultimas reformas del programa Hartz IV que ha sido causa de la formación en protesta de la Alternativa Electoral para el Trabajo y la Justicia Social (WASG). Esta es una escisión en la socialdemocracia que ha reforzado electoralmente al Partido de la Izquierda y está en la raíz de la pérdida de las elecciones por el SPD en 2005 (Pulzer, 2006, 564). Por otra parte el nuevo gobierno de la gran coalición, CDU/CSU-SPD, ha reconstruido el consenso y ha modificado parte de las reformas como el sistema de pensiones.

## 5.- EL ESTADO DE BIENESTAR SUECO

El caso sueco es el paradigma del modelo escandinavo de Estado de bienestar. Es un modelo de gran cohesión social que podemos tipificar como el modelo socialdemócrata. Está orientado a la prestación de servicios sociales y hacia el empleo.

Es un Estado de bienestar de servicios sociales que garantiza a todos los ciudadanos prestaciones igualitarias configuradas como derechos sociales. Actualmente es más universal que veinte años atrás (Lindbom, 2001, 181).. La asistencia social (*means tested*) es completamente marginal, ya que los derechos a las prestaciones se definen en términos muy liberales( Stephens,1998, 36). Generalmente, solo quedan fuera del sistema los jóvenes que aún no han conseguido el primer empleo y los inmigrantes (Lindbom, 2001, 182). Una vez que se ha entrado en el sistema de seguridad social es muy difícil que se caiga en la asistencia social.

En general, se han identificado como objetivos del Estado de bienestar socialdemócrata la seguridad, la redistribución, la capacitación y movilización de los

trabajadores y la desmercantilización de las relaciones sociales, en particular de las laborales (Stephens, 1998, 36). La desmercantilización es el rasgo más típicamente socialdemócrata del modelo escandinavo, ya que el desarrollo de derechos sociales implica una pérdida del status de mercancía para los trabajadores, pues como explica Esping-Andersen, (1990, 21) “la desmercantilización se produce cuando se presta un servicio en razón de la existencia de un derecho, y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado”.

La base del desarrollo del modelo sueco fueron los acuerdos corporativos que desde el de *Saltsjöbaden* en 1938 han venido reproduciéndose. Esto fue posible gracias a una gran afiliación sindical. La Confederación Sindical del Trabajo (LO) tiene afiliados al 90% de los obreros suecos, y la de empleados de “cuello blanco” (TCO) al 60%. De manera complementaria este caso se explica por la preeminencia de los socialdemócratas en el gobierno desde 1932; solamente han estado fuera entre 1976-82 y entre 1991-94. Además, por la estrecha relación entre gobiernos socialdemócratas y sindicatos que ha sido el soporte para una institucionalización corporatista del Estado de bienestar (Lin y Carroll, 2006, 359).

La construcción del modelo sueco se produjo en posguerra en un proceso en el que la política social quedó asociada a modelo económico que tiende al pleno empleo, en el que los altos salarios y la redistribución están vinculados a la productividad del trabajo. La estrategia económica fue inspirada por R. Meidner y G. Rhen, y ha estado orientada a organizar una economía pequeña y abierta, basada en las exportaciones, que al mismo tiempo tiene que ser competitiva y eficiente. Se ha formado una estructura productiva de pocas empresas exportadoras de bienes de capital y de productos acabados, de carácter oligopolístico en constante adaptación a los cambios tecnológicos (Stephens, 1998, 40). La política económica seguida en esta estrategia es de carácter keynesiano y expansiva. Su pieza central ha sido “una política activa del mercado de trabajo” conectada a “una política salarial solidaria”. La política del mercado de trabajo se basa en promover antes que nada la formación profesional y la incorporación a la actividad laboral de los parados. Mediante la negociación colectiva centralizada los trabajadores han aceptado recortes o limitaciones salariales a cambio del pleno empleo y de las políticas sociales.

Con esta estrategia se ha promovido a lo largo del tiempo un rápido ajuste productivo y el crecimiento y desarrollo económico, que ha orientando los recursos desde los sectores menos productivos a los más productivos. Las generosas prestaciones sociales y la política activa del mercado del trabajo han facilitado los ajustes y los han hecho menos dolorosos. Los sindicatos y el partido socialdemócrata han promovido la adaptación del mercado laboral porque favorece el crecimiento y el bienestar colectivo, no dándose el *trade off* entre nivel salarial y empleo, es decir no se hizo necesario bajar los salarios para crear empleo.

### **5.1. Las reformas de las décadas de 1980 y 1990**

Cuando se produjeron las crisis económicas de los años 70, en Suecia no se planteaba en absoluto el *trade off* entre crecimiento e igualdad, sino todo lo contrario, la igualdad fomentaba el crecimiento. Se había eliminado la pobreza y se había formado y educado a la más dinámica y flexible fuerza de trabajo del mundo. Era una economía productiva, eficaz y dinámica con importantes empresas multinacionales como Volvo o Ericsson. La crisis de los años 70 afectó particularmente a la economía sueca por estar orientada a la exportación. Los socialdemócratas perdieron el poder y se abrió un periodo de indecisión e incompreensión de los problemas económicos con

elevado desempleo, inflación y con altos niveles salariales. También aparecieron divergencias de intereses entre organizaciones sindicales de obreros (LO), empleados (TCO) y sectores profesionales (SACO), y en particular entre los trabajadores del sector exportador y los del sector público, que favorecieron el desajuste salarial.

En esta época se abrió un debate sobre la viabilidad del Estado de bienestar sueco. Los liberales y conservadores, como G. Heckscher (1984), acusaban a los socialdemócratas de perder el tren neoliberal que estaba atravesando Europa y USA. Estos hacían propuestas de *retrenchment* 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 afectadas por las consecuencias de la globalización mediante el reforzamiento de los incentivos de los empresarios y mediante la moderación salarial y la reforma fiscal (Sánchez de Dios, 1993, 301). Esta propuesta se conoció como la “tercera vía”, y defendía una redistribución de la renta desde el trabajo hacia el capital (Stephens, 1998, 44), planteando de una manera limitada el *trade off* entre crecimiento e igualdad.

Por esta razón, cuando los socialistas volvieron al gobierno en 1983, introdujeron medidas de reducción de gasto público, eliminaron los subsidios empresariales, establecieron restricciones salariales, desregularon los mercados financieros, y privatizaron empresas públicas. Se adoptaron reformas importantes, como la del sistema de pensiones contributivas (ATP), que estaban en peligro por los cambios demográficos. Las pensiones ATP pasaron a basarse en la contribución realizada y no en la garantía del nivel de renta (“contribución definida” en lugar de “subsidio definido”).

Quizás la reforma más trascendente fue la descentralización de la gestión de los servicios sociales, que pasaron a manos de los entes locales. La justificación del hecho tuvo dos razones: una era la de hacer a la burocracia más responsable, ya que los ciudadanos percibían a los proveedores de los servicios como burócratas distantes, y otra era la de combatir los crecientes costes de los servicios de bienestar (Stephens, 1998, 46). Los efectos de la descentralización han sido especialmente notables en el ámbito de la educación (Svensson, 2002, 220; Klitgaard, 2007, 182) aunque, en general, ha tenido un efecto negativo para la expansión de los servicios del bienestar, por ejemplo, en la atención de los ancianos (Rauch, 2006, 287).

Una nueva crisis económica se produjo en 1990 tras la que los conservadores llegaron al gobierno defendiendo un planteamiento neoliberal e introduciendo numerosas reformas en el Estado de bienestar. Una de las prioridades del nuevo gobierno “burgués” fue reducir el poder sindical (Anderson, 2001, 1080). Para ello el Gobierno separó a los sindicatos de la gestión de los subsidios de desempleo en 1993. Esto suponía atacar el aspecto central de las políticas activas laborales, ya que el subsidio de desempleo estaba ligado a la gestión de tales políticas. Esta medida complementaba la decisión previa de la organización empresarial, SAF, de no continuar con la negociación colectiva centralizada, y en 1991 retiró a sus representantes de todas las agencias estatales, como la Agencia Sueca del Mercado Nacional del Trabajo (AMS) (Stephens, 1998, 50). Los empresarios reclamaban una mayor flexibilidad laboral y una mayor diferenciación salarial.

Otra de las piezas claves del nuevo esquema conservador fue la reforma del impuesto de la renta, de 1991, conocida como “la reforma del siglo”, que redujo a la mitad el tipo aplicable a los perceptores de rentas más elevadas, rebajando la presión y los efectos redistributivos del sistema (Steinmo, 2002, 851).

Por otro lado, el Gobierno reguló una privatización parcial del suministro de servicios, si bien manteniendo la financiación pública de los mismos para introducir la

competitividad entre agentes públicos y privados. En educación fue introducido el sistema de “bonos”, para permitir 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 privadas, y en el sistema sanitario se estableció la posibilidad de escoger al médico de familia.

Cuando la crisis se agudizó en 1994, los socialistas volvieron al gobierno y mantuvieron parte de las reformas del gobierno conservador, como los recortes en las pensiones, el desempleo y los subsidios por enfermedad (Stephens, 1998, 48). También mantuvieron las reformas privatizadoras en la gestión de los servicios públicos, aunque reduciendo las subvenciones de los “bonos” escolares para no crear un sistema dual de educación. En realidad, la reforma de las privatizaciones de servicios solo ha afectado a una parte muy pequeña del gasto, que es el 8% en salud, el 2% en guarderías y el 1,5% en educación escolar, por lo que se puede decir que tiene un carácter marginal. La orientación hacia el mercado de la socialdemocracia sueca es debida en buena parte a la presión ejercida por los conservadores, los liberales y la organización empresarial (SAF) (Nygard, 2006, 373) y, además, por la necesidad de proteger el propio Estado de bienestar universalista (Klitgaard, 2007, 173).

Los socialdemócratas modificaron la política laboral establecida por los conservadores, y los sindicatos recuperaron el control de la gestión del desempleo y de las políticas activas laborales en el AMS. Sin embargo no se ha recuperado la negociación colectiva centralizada, aunque siguen existiendo negociaciones al más alto nivel entre empresarios y sindicatos en el ámbito industrial y, para garantizar sus acuerdos, se ha creado el Instituto de Mediación Laboral (Svensson, 2002, 210). Se puede decir que, en general, el corporativismo sueco ha declinado porque se ha politizado, sobre todo, en relación con las políticas laborales (Lindvall y Sebring, 2005, 1070). También los socialdemócratas modificaron el sistema impositivo, haciéndolo más progresivo y redistributivo. En 1998, por consenso entre partidos y agentes sociales, se estableció un nuevo sistema de pensiones que se está implantando en un periodo de 20 años y vincula las prestaciones a las contribuciones realizadas.

Los recortes introducidos en las prestaciones en estos años se extendieron igualitariamente entre la totalidad de los programas de bienestar (Clayton y Pontusson, 1998, 87), sin embargo aumentó el gasto en políticas activas del mercado de trabajo.

## *5.2 Los problemas actuales del Estado de Bienestar sueco*

Los retos actuales del Estado de bienestar sueco son varios. El principal es saber si ha llegado a sus límites o si puede ir aún más lejos, es decir, si podrá mantener siempre las prestaciones sociales de la más alta calidad (Timonen, 2004, 106). En todo caso, ello no es posible sin continuar con un alto crecimiento y permaneciendo con un alto nivel de igualdad social, para lo que es fundamental mantener una alta tasa de empleo.

Desde la perspectiva laboral, la globalización y el cambio tecnológico impone a la sociedad sueca, como en los demás países, que el sistema productivo requiera cada vez más trabajadores cualificados, y que la demanda de trabajadores de baja calificación caiga, lo que pone determina la estrecha relación que hay entre educación y empleo. Por esto las políticas activas en Suecia están focalizadas principalmente hacia los grupos con más dificultades para encontrar trabajo y, en la práctica, el 70% de los parados consigue encontrar trabajo en el periodo de tres meses tras finalizar la recualificación profesional. Hay un programa general de “cualificación para el mercado de trabajo”

que está orientado a los desempleados de todo tipo. El segundo programa en importancia es el de “cualificación en el puesto de trabajo”, que sirve para dar nueva formación profesional o mejorar la que ya tienen los trabajadores en su propio puesto de trabajo, es decir, mientras están activos laboralmente. El tercer programa en importancia es el de “ayuda a los jóvenes” entre 20 y 25 años, a los que se ofrece, bien un puesto de trabajo, bien preparación profesional o bien enseñanza universitaria.

Otro programa es el de “ayuda para la activación” (*aktivitetsgarantie*), que fue diseñado en el año 2000 para los desempleados de larga duración, a los que se les ofrece ayuda para encontrar un nuevo empleo mediante la subvención de la mitad del coste salarial, o la formación profesional, o subvención para realizar nuevos estudios. Este programa está también dirigido a los que no tienen trabajo a tiempo completo. Como la educación se valora mucho en Suecia, hay programas específicos para promover la educación superior y ofrecer “segundas oportunidades” para los adultos.

Cuando los desempleados que han recibido la nueva calificación profesional no encuentran trabajo en un plazo de tres meses, se les requiere que busquen empleo en otras actividades y en otras zonas geográficas, con la amenaza de la sanción de perder parte de las prestaciones.

Otros programas están dirigidos a los que tienen trabajo a tiempo parcial, de temporada o por contrato. Principalmente van dirigidos a mujeres, pues son las que más frecuentemente se encuentran en esta situación, y además son las que corren más riesgo de perder el empleo. En general, hay una oposición declarada de los sindicatos a los trabajos de tipo irregular, porque defienden el principio de que los trabajos han de ser a tiempo completo y con ellos se debe obtener un salario suficiente para vivir

El fenómeno de los trabajadores pobres, de bajos salarios, es muy reciente y difícil de identificar en Suecia, debido a que está muy arraigado el principio de que el salario debe ser suficiente para vivir sin necesidad de asistencia social. De la misma forma, la desigualdad de salarios no es muy pronunciada, pues los sindicatos se oponen a toda política que pretenda promover amplias diferencias salariales. Para los trabajadores a tiempo parcial, que son los únicos que tienen baja remuneración, hay un programa para prevención de la pobreza en Suecia, que es el de “Prestación Adaptada al Desempleo”, que consiste en una subvención parecida a los *Tax Credits* británicos, pero sujeta a muchas restricciones.

Aunque son una de las piezas fundamentales, las políticas activas son contestadas por los empresarios porque están controladas por los sindicatos y los socialdemócratas y porque, en su opinión, son hostiles al planteamiento liberal que propugnan, al estar más orientadas a la redistribución que a impulsar el crecimiento económico (Lindvall y Sebring, 2005, 1063).

Los inmigrantes son un sector cada vez más importante en los países nórdicos, y es un sector con riesgo de exclusión social, cuya situación puede afectar a la cohesión social, si bien países como Suecia tienen una larga experiencia de inmigración (Timonen, 2004, 102). Mientras que los que llevan 20 años ya están plenamente integrados, para los nuevos existe un programa de protección asistencial que les permita integrarse y obtener la cualificación profesional que precisan para incorporarse al mercado laboral.

Otro reto del Estado de bienestar sueco es el de mejorar y adaptar los servicios sociales, en particular los de carácter familiar para facilitar la plena incorporación de la mujer al trabajo. Como en el modelo familiar escandinavo ambos padres son activos laboralmente, las principales reformas que se plantean en política familiar son algo distintas del resto de los países europeos. Una es la de facilitar el trabajo a tiempo completo a las mujeres, especialmente en los servicios públicos; otra es adaptar los servicios de guardería infantil a los horarios laborales de los padres; otra es generalizar

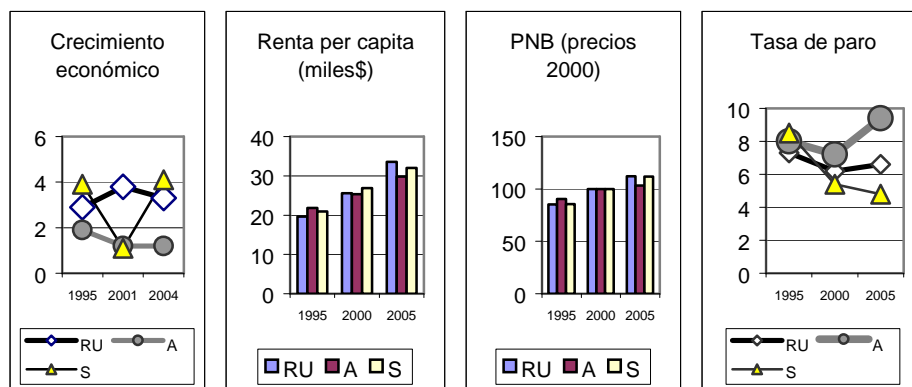
para los dos padres el “permiso parental” que en Suecia es de 64 semanas y lo utilizan los varones en un 40%, siendo el país más avanzado en este sentido. De igual forma se plantea la necesidad de adaptar la actividad laboral en relación a los servicios de atención a las personas mayores para evitarles la soledad.

## 6º.- COMPARACIÓN DE CASOS

La comparación de los casos se refiere a las realizaciones a las políticas económica y social de estos países en los últimos tres lustros, teniendo en cuenta básicamente los datos estadísticos de la OCDE y del EUROSTAT, aunque solo reflejamos en los cuadros los datos de tres momentos que generalmente son de 1995, 2000 y 2006 para observar la tendencia. El análisis de los resultados lo agrupamos en tres grandes apartados que se refieren el primero a la ejecutoria económica, el segundo a las medidas de redistribución y equidad, y el tercero a los logros en la política de empleo.

A) En el ámbito económico es reconocible el gran éxito que ha tenido el Nuevo Laborismo. La británica es la economía que ha tenido un crecimiento más equilibrado y sostenido a lo largo de los diez años. Como consecuencia el Reino Unido es el país con el mayor crecimiento de PNB y el que en 2005 tiene la renta *per capita* más elevada. El éxito económico se ha traducido, en particular, en la reducción del desempleo (Clif y Tomlinson, 2006, 68). Por el contrario Alemania ha sido quien ha tenido el menor crecimiento, que fue negativo en el año 2002. El periodo Schroeder se califica de pobre ejecución por bajo crecimiento y alto desempleo (Pulzer, 2006). De los tres países considerados, Alemania es quien tiene menor renta *per capita* en 2005, lo que contrasta con el hecho de que diez años antes era el que disfrutaba de la mayor, aunque ya en esta fecha arrastraba un proceso de estancamiento originado en la crisis de los 90. A ello hay que añadir que Alemania es la que ha tenido la tasa de paro más elevada del periodo que, incluso, ha ido *in crescendo*. Es un reflejo de la situación descrita el hecho de que desde la década de los noventa y, en particular, en todo el periodo considerado del gobierno rojiverde, se ha venido insistiendo en la necesidad de unas reformas que sacaran a la economía del *impasse* en que se encontraba. De los datos no se pueden deducir consecuencias de las últimas reformas llevadas a cabo. En el caso de Suecia la economía ha pasado por distintas fases de crecimiento del PNB: 4,5 en 1999 y 1,1 en 2001, pero en conjunto la economía ha sido exitosa con elevado crecimiento económico, alcanzando una elevada renta *per capita*. De los tres, es el país que presenta una mayor productividad del trabajo y una menor tasa de desempleo. El sueco es un modelo que, como el británico, opera con eficacia y flexibilidad. Se puede decir que ambos han superado sin dificultades las crisis de los 90.

### **Indicadores de eficiencia económica**



B) En el ámbito de la redistribución podemos constatar que de los tres países solo Alemania es el que ha tenido un incremento neto del gasto social en % del PNB en los últimos 15 años, que todavía era mas acelerado un lustro antes. Esto refleja los efectos del coste de la unificación y del estancamiento económico del periodo. Suecia, que es el país con gasto social mas elevado y con unas políticas mas redistributivas, ha mantenido el mismo nivel de gasto en el periodo (30% del PNB). El gasto social en Suecia fue mas elevado a mediados de los 90 como consecuencia de los efectos que sobre el desempleo tuvo la crisis económica del periodo. El Reino Unido ha mantenido el mismo nivel del gasto en todo el periodo (20% del PNB), siendo el país que tiene menor nivel de gasto y por tanto unas políticas de bienestar menos redistributivas.

Desagregando el gasto social en el periodo vemos que, en promedio, Alemania (11% del PNB) y Suecia (10% del PNB) dedican la mayor parte de su gasto a pensiones, sin embargo, el Reino Unido la mayor parte la dedica a sanidad con mas del 6% del PNB. Alemania es quien mas gasto dedica a pensiones y sanidad (8% del PNB), mientras que Suecia es quien mayor gasto dedica a educación (mas del 7% del PNB) y a ayuda familiar (3'5% de promedio). La orientación de la política social británica a través de la que opera la redistribución, es hacia los servicios de sanidad y educación que se llevan la mitad del gasto social, otra buena parte son las pensiones y, en menor proporción, la ayuda familiar que es un medio de tipo asistencial (*Tax Credits*). En Suecia la redistribución está mas compensada y equilibrada entre los distintos apartados del gasto social y programas de bienestar y cobra cierta relevancia, por comparación con los otros casos, el gasto de ayuda a la familia y de desempleo. El elevado gasto en educación sueco incluye parte del gasto en políticas activas laborales. En Alemania tiene un gran peso el gasto en pensiones y es relevante la redistribución vía gasto sanitario, sin embargo, tiene menos relevancia el gasto en educación y en la política familiar.

En términos comparados el gasto en desempleo es muy bajo en el Reino Unido, por debajo del 0,5% del PNB en promedio en el ultimo lustro, mientras que está en el 1,5% del PNB en Suecia y cerca del 2% del PNB en Alemania. Estos datos se corresponden con la tasa de sustitución salarial por desempleo promediada elaborada por la OCDE, que en 2003 eran 16% en el Reino Unido, 24 % en Suecia y 29% en Alemania. Esto quiere decir que el subsidio por desempleo británico no es un instrumento desmercantizador o redistributivo como en Suecia, ni está sometido a las mismas presiones corporativas que en Alemania. Con respecto a Alemania los datos disponibles no permiten constatar los efectos que ha tenido la reforma del plan Hartz IV, que va en la línea del modelo británico de constreñir el gasto por desempleo para forzar la activación laboral.



El gasto en pensiones tiene menos peso en el gasto social en el Reino Unido que en los otros países y no introduce especiales retos en el Estado de bienestar, tampoco en Suecia donde es un gasto estabilizado. Sin embargo, es en Alemania donde se detecta un crecimiento importante que podemos relacionar con la baja tasa de actividad laboral en personas entre 55 y 64 años. El subsidio por jubilación ha venido siendo un instrumento desmercantilizador en Alemania, aunque vinculado a un esquema corporativista que reduce su capacidad redistributiva. Su elevado crecimiento ha producido la necesidad de reformas para refrenarlo tanto por el gobierno socialdemócrata de Schroeder como por la gran coalición CDU/CSU- SPD en la actualidad.

El gasto sanitario es relevante en los tres países. Este gasto es uno de los que tiene efectos más redistributivos en cualquier Estado de bienestar, ya que son los más pobres los que utilizan más intensivamente los servicios de salud públicos. Por ello se pone de relieve que el elevado gasto sanitario es un factor distintivo de todos los modelos socialdemócratas de bienestar. Esto se hace más evidente en el caso británico donde el crecimiento del gasto sanitario se ha convertido en referencia del último impulso socialdemócrata del Nuevo Laborismo. Otro gasto que está vinculado al modelo socialdemócrata es la ayuda familiar. Este tiene mayor relevancia en el caso sueco, pero el Reino Unido también le dedica importantes recursos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en el caso británico el gasto familiar está vinculado a una política asistencial, mientras que en el sueco está orientado fundamentalmente a facilitar el acceso al mercado de trabajo de las mujeres en lo que tiene gran éxito. El desarrollo de los servicios de ayuda a la familia está identificado en Alemania como un objetivo de modernización del Estado de bienestar.

En el aspecto redistributivo de las políticas de bienestar tenemos que considerar, también, la presión fiscal. Suecia es con mucho el país con una presión fiscal más elevada, el 50% del PNB en renta por impuestos en promedio, impulsada por los socialdemócratas. En Suecia los impuestos financian los servicios universales, por lo que se puede decir que es el país donde hay una mayor redistribución fiscal de la riqueza a través del Estado de bienestar, a cierta distancia de Alemania y el Reino Unido que no alcanzan el 40% del PNB en promedio. Sin embargo, si valoramos los impuestos efectivos sobre las rentas del trabajo que soporta cada país (ITR del Eurostat: en % del PNB) se observa que, en promedio, Alemania con 40% se aproxima al 48% de Suecia, ambas muy distanciadas del Reino Unido con 26%, lo que significa que en Alemania hay una mayor redistribución que en este último país a través de la renta salarial. Este indicador también muestra que en Suecia últimamente pierden peso las rentas del trabajo a favor de los impuestos indirectos para financiar el gasto público.

La valoración de la redistribución en los tres casos nos obliga a revisar los indicadores de equidad social. Los datos de EUROSTAT muestran que solamente en Alemania se ha dado una evolución relevante de la desigualdad en la distribución de la renta en el periodo considerado. En Alemania el efecto de la unificación provocó un repunte de incremento de desigualdad en la primera mitad de los 90 y otro repunte en 2006, que queda reflejado también en la tasa de paro de ambos momentos. Los datos ponen de relieve que el modelo británico es menos igualitario que los otros, mientras que el sueco es que ofrece mayores cotas de igualdad. De hecho en el periodo considerado la tasa de paro, que es un factor que por sí mismo genera desigualdad de renta, ha caído en el Reino Unido, sin embargo, ha crecido la desigualdad en el mismo periodo. Estos datos de desigualdad relativa entre los tres países quedan ratificados por los ofrecidos por la OCDE en 2000 con el índice GINI. En este mismo sentido Eurostat informa que en 2006 las unidades familiares con riesgo de pobreza después de las

transferencias sociales duplican en el Reino Unido (18%) a las suecas (9%), estando Alemania en una situación intermedia (13%)

### Indicadores de redistribución y equidad

	Gasto Social			Gasto en pensiones			<i>Gasto sanitario</i>			Gasto en educación		
	1995	2000	2003	1995	2000	2003	1995	2000	2003	1995	2000	2004
<b>RU</b>	20,4	19,1	20,6	5,6	5,6	5,9	5,8	5,8	6,7	5	4,6	5,2
<b>AL</b>	26,6	26,6	27,6	10,4	10,8	11,3	8,2	7,7	8	4,6	4,4	4,6
<b>SU</b>	32,5	28,8	31,3	9,9	9,3	10,1	6,3	6,4	7,1	7,2	7,3	7,3
	Gasto en desempleo			Gasto en políticas activas			Sustitución salario			Gasto Familiar		
	1995	2000	2003	1995	2000	2003	1995	1999	2003	1995	2000	2003
<b>RU</b>	0,9	0,3	0,3	2,2	1,3	1,3	18	17	16	2,4	2,6	2,9
<b>AL</b>	1,7	1,5	1,8	1,2	1,1	1,1	26	27	29	1,9	1,9	1,9
<b>SU</b>	2,3	1,4	1,2	0,4	0,4	0,5	27	24	24	3,8	3,3	3,5
	Desigualdad renta			Riesgo de pobreza familiar			<i>Presión fiscal</i>			Impuesto sobre salarios		
	1996	2001	2006	1997	2001	2006	1995	2000	2004	1995	2000	2004
<b>RU</b>	5	5,4	5,5	18	18	18	35	37,2	36	25,8	25,8	25,5
<b>AL</b>	4	3,6	4,1	12	11	13	37,2	37,2	34,7	39,4	40,7	38,7
<b>SU</b>	3	3,4	3,3	8	9	9	48,1	53,4	50,4	48,4	49,2	46,4

C) Las políticas activas del mercado de trabajo constituyen el tercer elemento a considerar para valorar el *trade off* entre eficiencia y equidad en los tres casos, habida cuenta de que son el instrumento central en la actualidad para impulsar el crecimiento por los partidos socialdemócratas. En la práctica en estos países las políticas de activación laboral han supuesto un *trade off* entre empleo y equidad, cabe destacar, por ello, que han acabado siendo fórmulas distintos los aplicados en cada país porque responden a lógicas diferentes. Mientras que las aplicadas en Alemania y el Reino Unido responden a “la ética de la responsabilidad” de los trabajadores y tienen una vertiente coactiva, en Suecia son considerados como un instrumento de desmercantilización del trabajo y de equidad, por ello son rechazadas por empresarios y por los partidos liberal y conservador y defendidas por los sindicatos. Un indicador de la diferente utilización de políticas activas entre ambos modelos es el gasto en políticas activas, mucho más significativo en Alemania y Reino Unido por estar vinculado a las subvenciones a la contratación de jóvenes y trabajadores de baja cualificación y tiene un carácter asistencial. Aquí el objetivo es incorporar a estos como sea al mercado de trabajo, aunque se fomente la precariedad. En Suecia el mayor gasto está vinculado a la formación profesional y recualificación laboral.

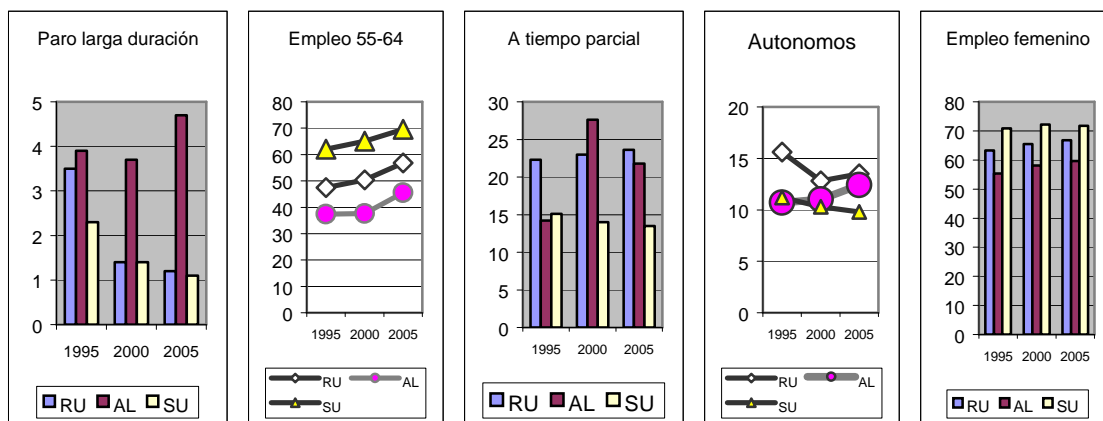
Las políticas activas han sido muy efectivas en el caso sueco por la reducción de la tasa de desempleo del 8,5 al 4,8 en diez años, también han sido eficaces en el Reino Unido por la misma razón, si bien la caída del desempleo es menor, de 7,3 al 6,6, en el mismo periodo. En cambio las políticas activas no han sido eficientes para reducir el paro en Alemania. Si consideramos el paro de larga duración (más de 12 meses) las políticas de activación han sido más efectivas en el Reino Unido que en Suecia, aunque han sido exitosas en los dos casos. De igual manera han impulsado el empleo de los mayores de 55 años en los dos casos, pero con una mayor incidencia en el Reino Unido.

En Alemania, por el contrario, se ha reducido el número de personas empleadas de esta edad, lo que ha incrementado sus problemas de gasto social tanto por desempleo como en pensiones. Hay un excesivo número de jubilados anticipadamente (Leibrief y Obinger, 2003, 203).

Un indicador de activación laboral interesante es el de trabajo a tiempo parcial, que ha sido especialmente fomentado en Alemania, presentando resultados relevantes en el periodo. Así los empleos a tiempo completo eran el 62% del total en 1998 (Aüst y Bönker, 2004, 33). Es sabido que en Alemania se utiliza este tipo de contrato laboral para sustituir trabajo a tiempo completo y fomenta la precariedad laboral, si bien de momento no hay datos sobre la aparición de dualismo en el mercado de trabajo. El trabajo a tiempo parcial es rechazado por los sindicatos suecos, esto explica su papel menos relevante en esta país, si bien ha sido y sigue siendo es un recurso muy importante para incorporación de la mujer en la actividad laboral en Suecia. También en Alemania ha tenido importancia el fomento del autoempleo que ha crecido en el periodo desde el 10,7% de trabajadores en esta situación en 1999 a 12,4% en 2005 efecto del programa Hartz IV. En cambio en los otros dos países ha bajado la proporción de autónomos en el mismo periodo. Hay otro indicador de la efectividad de las políticas activas del mercado de trabajo en la “productividad del trabajo” que mide la OCDE. De los tres países, Suecia es donde alcanza tasas mas altas y donde mas ha crecido a lo largo del periodo. Por tanto en Suecia no solo hay activación laboral, sino que se crea un trabajo de mas cualificación gracias a estas políticas, siendo un rasgo característico del modelo..

El empleo femenino es un factor que afecta a la adaptación del empleo a las nuevas condiciones de eficacia y competitividad de las economías y, al mismo tiempo, es uno de los retos a que se enfrenta las modernas sociedades desarrolladas. Es, además, uno de los objetivos de las políticas socialdemócratas. Los datos de la OCDE muestran que el empleo femenino ha crecido en todos los países y que Suecia, país pionero en este campo, está a la cabeza en este indicador. Esto concuerda con el dato ya recogido de un mayor gasto familiar que permite su desarrollo al facilitar el equilibrio entre vida familiar y laboral (Timonen, 2004, 84). Los datos también muestran el éxito del Nuevo Laborismo en este campo, que consigue un crecimiento importante en el periodo considerado y también tiene cierta relación con el gasto en apoyo a la familia, aunque los datos hacen ver la existencia de un largo trecho por recorrer. El empleo femenino es un reto para las políticas de activación alemanas.

### Indicadores de activación laboral



## 7°.-CONCLUSIONES

En primer lugar, se puede afirmar que no hay convergencia de modelos. No parece que, como consecuencia de las nuevas condiciones económicas de mayor competitividad a escala internacional, se acabe imponiendo el modelo liberal y el *retrenchment* en las políticas del Estado de bienestar. Lo que se pone de manifiesto al considerar los tres casos es que hay soluciones distintas para enfrentar los retos que impone la globalización en el ámbito de las políticas sociales; dichas soluciones vienen determinadas en función de cada estructura institucional y de la coloración política de los gobiernos. Como apuntan Navarro, Schmitt y Astudillo (2002, 4), los Estados de bienestar más extensos siguen siendo aquellos en los que el movimiento socialdemócrata en conexión con los sindicatos ha sido y continúa siendo más fuerte. De hecho, el proceso de la globalización influye en las condiciones de cohesión social de cada país, pero son mucho más determinantes las condiciones nacionales para hacer frente a las limitaciones que imponen las crisis en el ámbito laboral, en el de las prestaciones sociales y en los servicios sociales.

Otra conclusión referente al análisis de tendencia general de los casos es que, tras dos decenios de cambios económicos, se puede decir con Stephens (1998, 33) que no parece que las políticas del Estado de bienestar se encuentren en la raíz de las crisis económicas. No cabe afirmar *per se* el *trade off* entre crecimiento económico e igualdad a partir de tales crisis. Es evidente que la mayor igualdad se alcanza con el mayor desarrollo económico pero, a partir de un nivel determinado, las políticas del Estado de bienestar gozan de autonomía respecto de la política económica seguida en cada país para hacer frente a las crisis. Es decir, que el Estado de bienestar es independiente de las políticas coyunturales porque una vez desarrollado, como apunta Pierson (1996), tiene una dinámica propia que hace muy difícil el *retrenchment*. Por lo demás, la política social puede servir para amortiguar el impacto de la crisis y ayudar a dar la estabilidad necesaria para recuperar la senda del crecimiento, como se ha puesto de manifiesto palmariamente en los casos sueco y británico con los gobiernos socialdemócrata y laborista. El caso de Alemania permite, sin embargo, suponer la reforma del Estado de bienestar, su “recalibración”, puede facilitar la salida de una situación de estancamiento económico.

Dicho lo anterior, hay que señalar que los gobiernos conservadores británico y sueco han optado claramente por combatir las políticas redistributivas para favorecer el crecimiento, haciendo valer el *trade off* entre crecimiento y equidad, mientras que los democristianos alemanes han sido más moderados en este sentido por los efectos del proceso de reunificación. Como consecuencia, los gobiernos laboristas se han visto obligados a combatir más tarde los elevados niveles de desigualdad y la pobreza generados. Por otra parte, también los socialdemócratas con la propuesta de “la tercera vía” han optado por limitar algo la redistribución bajo un criterio de austeridad, en línea con el planteamiento reformista liberal, que se ha acabado imponiendo por las dificultades financieras por las que pasa el Estado de bienestar.

Considerando el periodo en que los gobiernos socialdemócratas han impulsado las reformas de cada uno de los países, se puede decir que todos ellos se han enfrentado al *trade off* entre eficacia económica y redistribución. Como consecuencia se han dado dos grandes tendencias en el *path* socialdemócrata. Una representada por el Nuevo Laborismo y la “tercera vía” y otra por la socialdemocracia sueca. La primera acepta de buen grado los postulados pragmáticos del reformismo liberal orientados a facilitar que

el mercado sea quien ajuste las interrelaciones económicas y permita la formación de una economía competitiva. La otra anclada en la estrecha relación entre socialdemocracia y movimiento obrero defiende ante todo criterios de redistribución y equidad e intervencionismo. La primera antepone la eficiencia económica que se consigue con una población que sea activa laboralmente; también admite cierto grado dualismo laboral y un nivel de desigualdad mayor que atiende con medidas asistenciales. La redistribución se lleva a cabo con los tradicionales servicios públicos como sanidad o educación. La segunda mantiene una estructura mas equilibrada en las políticas de bienestar sin recurrir a las medidas asistenciales, da un papel relevante a los sindicatos.

En relación al crecimiento y la eficiencia económica es destacable el éxito del Nuevo Laborismo británico que, además, ha conseguido el objetivo de una fuerte activación del mercado laboral. En esto sigue la trayectoria iniciada en el periodo conservador, si bien a diferencia de aquel, la focalización en sectores determinados ha sido todo un éxito. Por otra parte el éxito de las políticas redistributivas en Suecia es el mejor indicador del buen estado de la economía de este país y del éxito, también de su gobierno socialdemócrata. Cabe apuntar con Steinmo (2002, 857), que desde la perspectiva económica parece evidente por el ejemplo sueco que, a pesar de las presiones en contra que introduce la competitividad internacional en los mercados y en contra de lo expresado por Kenworthy (2003, 1200) de que existe un *trade off* entre nivel salarial y empleo, la existencia de una fuerza de trabajo educada acaba siendo una ventaja para la actividad productiva, aunque esto suponga elevados impuestos y salarios.

Todas las reformas analizadas se han orientado a recalibrar los modelos en términos de Pierson (2006). Como consecuencia de las diferentes lógicas que han seguido los gobiernos ha habido un mayor grado de reforma estructural, es decir, un cierto *retrenchment* en el Reino Unido y Alemania. Esto se debe a que se han reducido los niveles de protección en ciertos campos del bienestar como subsidio del desempleo y han tenido que aumentar las prestaciones de tipo asistencia; como consecuencia, se ha incrementado la desigualdad. Mientras que en Suecia el reajuste del gasto social tuvo más peso, aunque se volvió a expandir con el tiempo sin reducir la universalidad de las políticas de bienestar. Las reformas de las pensiones y el desempleo impulsadas por los gobiernos de Schroeder se deben al objetivo de que sea el nivel tolerable del gasto el que determina el nivel de las prestaciones y no a la inversa, como ocurría en la etapa dorada de la posguerra, cuando el nivel de las prestaciones sociales era el que determinaba la cuantía de las contribuciones (Leibfried y Obinger, 2003, 214). Las reformas de Schroeder, además, han tenido doble sentido. Por un lado han ido orientadas a reducir el gasto redistributivo, para forzar el crecimiento económico impulsando la actividad laboral con unos costes mas competitivos. Por otro están orientadas a dar un carácter mas universalista y menos corporativo al Estado de bienestar alemán y, por tanto, mas igualitario, que lo será cuando nuevamente tomen una senda expansiva..

Del examen de los tres casos se deriva que las principales medidas de que disponen los gobiernos frente a los retos de la globalización son las políticas activas del mercado de trabajo. Ello se debe a que los retos fundamentales para la cohesión social que plantea la globalización son, en primer lugar, el desempleo, y con ello el peligro de la exclusión laboral de importantes sectores de trabajadores, y, en segundo lugar, la aparición de formas atípicas de contratación laboral para dar flexibilidad al mercado de trabajo que fomentan la precariedad.

En las políticas activas del mercado de trabajo se han desarrollado unas nuevas tendencias. Una es la creciente focalización de las políticas, porque la activación laboral tiende a ser más efectiva cuando se establecen programas específicos para sectores muy determinados, como son los desempleados de larga duración, los de baja cualificación profesional, los mayores, los jóvenes, etc. Entre estas políticas destaca la dirigida a la incorporación laboral de los jóvenes con programas orientados a dotarles de experiencia laboral, formación profesional, o educación universitaria. Otra medida innovadora para la activación laboral en el Reino Unido es la subvención para los trabajadores con bajos salarios que, si bien es una medida de tipo asistencial (*means tested*), resulta operativa para evitar la exclusión laboral. Otro aspecto de las políticas activas que requiere ser resaltado es el de la lucha contra la exclusión laboral de los mayores. En este sentido la tendencia es rectificar las medidas adoptadas desde los años 70 de facilitar la jubilación anticipada de los trabajadores.

En el desarrollo de las políticas activas destaca Suecia por ser el país pionero en esta materia, en el que junto a las políticas comunes para activar a los parados, también se ha puesto en práctica la política de recualificación de los trabajadores en el propio puesto de trabajo. Otra medida incorporada en Suecia es la de hacer de la educación, incluso de niveles universitarios, para jóvenes y mayores una alternativa a los programas clásicos de formación profesional.

## 8.- BIBLIOGRAFÍA:

- P. AGHION, P. CAROLI Y C. GARCIA PEÑALOSA (1999): "Inequality and Economic Growth: the perspectives of the New Growth Theories" en *Journal of Economic Literature*, 37, 1615-1660
- 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
- A. AUST y A. BÖNKER (2004): "New Social Risks in a Conservative Welfare State: The Case of Germany" en P. TAYLOR-GOOBY (Ed.): *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press, pp.29-54
- G. BONOLI (2007): "Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptation in Advanced Industrial Democracies" en *Comparative Political Studies*, 40/5, 495-520
- M.R. BUSEMEYER (2005): "Pension Reform in Germany and Austria :System Change vs. Quantitative Retrenchment" en *West European Politics*, 28/3, 569-581
- A.L. CAMPBELL y K.J. MORGAN (2005): "Federalism and the politics of Old-age Care in Germany and The United States" en *Comparative Political Studies*, 38/8, 887-914
- P. CERNY (1996): "Globalization and other stories. The search for a new paradigm for international relations" en *International Journal*, 51/4, 617-638
- R. CLAYTON and J. PONTUSSON, (1998): "Welfare-State Retrenchment Revisited" en *World Politics* 51, 67-98
- B. CLIFT y J. TOMLINSON (2006) "Credible Keynesianism? New Labor Macroeconomic Policy and the Political Economy of Coarse Tuning" en *British Journal of Political Science* nº37, 47-69
- .B. CLIFT y J. TOMLINSON (2007): "Complexity, Constraint and New Labour's Putative Neo-liberalism: A reply to Colin Hay" en *British Journal of Political Science* nº37/2, 378-381
- R.H. COX (2006): "La construcción social de un imperativo. Por qué ocurrió la reforma del bienestar en Dinamarca y Holanda pero no en Alemania" en *Zona Abierta* 114/115, 283-295
- I. CREWE (1991): "Labor Force Changes, Working Class Decline, and the Labor Vote: Social and Electoral Trends in Postwar Britain" en F. FOX PIVEN: *Labor parties in Postindustrial Societies*, Polity Press, p. 20-47
- G. ESPING-ANDERSEN (1990) : *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press.
- G. ESPING-ANDERSEN, (Ed) (1998) : *Welfare States in Transition*, SAGE
- H. FAWCETT(200) "La re-constitution de l'Etat-providence » en *Pouvoirs*, 93, 87-100
- F. FOX PIVEN (1991): *Labor parties in Postindustrial Societies*, Polity Press
- N. GINGSBURG (2000): "El Estado de Bienestar británico y el gobierno conservador" en R.MUÑOZ DE BUSTILLO (Ed.) *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza, p 173-195
- C. HAY (2006): "What's in a Name? New Labour's Putative Keynesianism" en en *British Journal of Political Science* nº37, 187-192
- C. HAY y N.J. SMITH (2005): "Horses for Courses: The Political Discourse of Globalization and European Integration in the UK and Ireland" en *West European Politics*, 28/1, 124-158
- G. HECKSCHER(1984): *The Welfare state and Beyond*, University of Minnesota Press

- D. HELD (1991): "Democracy, the nation-State and the Global System" en D. HELD (Ed.) *Political Theory Today*, Cambridge, Polity Press, 1991, 197-236
- A. KEMMERLING y O. BRUTTEL (2006): "«New Politics» in German Labour Market Policy: The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State" en *West European Politics*, 29/1, 90-112
- L. KENWORTHY (1995): "Equality and Efficiency: the Illusory Trade off" en *European Journal of Political Research*, 27/2, 225-254
- L. KENWORTHY (2003): "Do Affluent Countries Face an Income-Job Trade off?" en *Comparative Political Studies*, 36/10, 1180-1209
- M.B. KLITGAARD (2007) "Why are They Doing It? Social Democracy and market-Oriented Welfare State Reforms?" en *West European Politics* 30/1, 172-194
- S. KUHNLE, (2000): "The Scandinavian Welfare State in the 1990s: Challenged but Viable" en *West European Politics*, 32-2, 209-228
- A. LINDBOM, (2001): "Dismantling the Social Democratic Welfare Model?" en *Scandinavian Political Studies*, 24-3, 171-193
- J.LINDVALL y J. SEBRING (2005): "Policy Reform and the Decline of Corporatism in Sweden" en *West European Politics*, 28/4, 1057-1074
- S. LEIBFRIED y H. OBINGER (2003): "The State of the Welfare State: German Social Policy between Macroeconomic Retrenchment and Microeconomic Recalibration" en *West European Politics*, 26/4, 199-218
- K. LIN y E. CARROLL (2006): "State institutions, political power and social policy choices. Reconstructing the origins of Nordic models of social policy" en *European Journal of Political Research*, 54, 345-367
- C. J. MARTIN (2005): "Corporatism from the Firm Perspective: Employers and Social Policy in Denmark and Britain" en *British Journal of Political Science* nº35/1, 127-148
- R. MISHRA(1984): *The Welfare State in Crisis*, Harvester Wheatsheaf,
- J.C. MONEDERO(Ed.) (2003): *Cansancio del Leviatan. Problemas políticos en la mundialización*. Madrid, Trotta,
- J. MONREAL (2002): "Los espacios de los poderes en la era de la globalización" en J. F. TEZANOS (Ed.) *Clase, estatus y poder en las sociedades emergentes*, Madrid, Editorial Sistema, 427-450
- R. MUÑOZ DE BUSTILLO (Ed.)(2000) *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid, Alianza,
- V. NAVARRO (2003): "Globalización y socialdemocracia" en J.C. MONEDERO (Ed.): *Cansancio del Leviatan. Problemas políticos en la mundialización*. Madrid, Trotta, 83-112
- V. NAVARRO y J. SCHMITT (2005): "Economic Efficiency versus Social Equality? The US Model versus the European Social Model" en *International Journal of Social Services*, 35/4, 613-630
- V. NAVARRO; J. SCHMITT y J. ASTUDILLO (2002): "La importancia de la política en la supuesta globalización económica. La evolución de los Estados del Bienestar en el capitalismo desarrollado durante la década de los años noventa" en *Sistema*, 171, 3-46
- M. NYGARG (2006): "Welfare Ideological Change in Scandinavia. A Comparative Analysis of Welfare State Positions in Four Nordic Countries, 1970-2003" en *Scandinavian Political Studies*, 29/4, 356- 385
- W. E. PATERSON y A.H. THOMAS(1992) : *El futuro de la socialdemocracia*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim,



- T. PERSSON y G. TABELLINI (1994): "Is equality harmful for growth?" en *American Economic Review*, 84, 600-621
- W. PFAFF (1996): "Un desafío a la ortodoxia" en *Política Exterior*, 53, 12-24
- A. PFALLER (2000): "El Estado de bienestar alemán después de la reunificación" en R. Muñoz Bustillo (Ed.) *El Estado de bienestar en el cambio de siglo*, Madrid Alianza, 195-216
- P. PIERSON (1996): "The New Politics of Welfare state" en *World Politics*, 48, 143-179
- P. PIERSON (1997): *Dismantling the Welfare State?*, Cambridge University Press.
- P. PIERSON (2006): "Sobrellevando la austeridad permanente. Reestructuración del estado de bienestar en democracias desarrolladas" en *Zona Abierta* 114/115, 43-119
- E. DEL PINO y C. COLINO (2006): "¿Cómo y por qué se reforman los Estados de bienestar? Avances teóricos y metodológicos en la agenda de investigación actual" en *Zona Abierta* 114/115, 1-42
- F.F. PIVEN Y R.A. CLOWARD (1997): *The Breaking of the American Social Contract*, The New Press.
- P. PULZER (2006): "Germany Votes for Deadlock: The General Election of 2005" en *West European Politics*, 29/3, 560-572
- T. QUINN (2006): "Choosing the Least-Worst Government: The British General Election of 2005" en *West European Politics*, 29/1, 169-178
- D. RAUTCH (2006): "Institutional Fragmentation, Institutional Engineering and the Development of Elderlycare and Childcare in Sweden", en *Scandinavian Political Studies*, 29/4, 285-307
- M. RHODES (2000): "Desperately Seeking a Solution: Social Democracy, Thatcherism and the "Third Way" in British Welfare" en *West European Politics*, 23/2, 161-186
- D. RUEDA (2006): "Social Democracy and Active Labour-Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics on Employment Promotion" en *British Journal of Political Science*, 36, 385-406
- M.. SANCHEZ DE DIOS (2004): "Estudio comparado de *path dependence* del Estado de bienestar en los casos de USA, Suecia y España", *Revista de Estudios Políticos*, 124, 95-128
- M. SANCHEZ DE DIOS (1993): "El modelo sueco de Estado de bienestar", en *Revista de Estudios Políticos*, nº 79, 283-303
- M. SEELEIB-KAISER (2002): "A Dual Transformation of the German Welfare state?" En *West European Politics*, nº 25/2, 25-48
- S. STEINMO (2002): "Globalization and Taxation", en *Comparative Political Studies*, 35/7, 839-862
- J.D. STEPHENS, (1998): "The Scandinavian Welfare States: Achievements, crisis and Prospects" en G. ESPING-ANDERSEN, Ed. : *Welfare States in Transition*, SAGE, 32-66
- T. SVENSSON (2002): "Globalization, Marketisation and Power: The Swedish Cases of Institutional Change", en *Scandinavian Political Studies*, 25/3, 197-229
- P. TAYLOR-GOUBY (Ed.) (2004): *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press,
- P. TAYLOR-GOUBY y T.P. LARSEN (2004): "The UK- A Test Case for the Liberal Welfare State?" en P. TAYLOR-GOUBY (Ed.): *New Risks, New Welfare*, Oxford University Press, 55-82
- J. F. TEZANOS (Ed.) (2002): *Clase, estatus y poder en las sociedades emergentes*, Madrid, Editorial Sistema,

- M. THELEN y C. V. WIJNBERGEN (2003): "The Paradox of Globalization: Labor Relations in Germany and Beyond" en *Comparative Political Studies* 36/8, 859-880
- C. TURENNE (1996): "The rethoric of globalization: what's in a wor(l)d? en *International Journal*, 51/4, 603-617
- V. TIMONEN (2004): "New Risks- Are They New for the Nordic Welfare States?" En P. TAYLOR GOOBY (Ed.) *New Risks New Welfare*, Oxford University Press, 83-110
- M.I. VAIL (2003): «Rethinking Corporatism and Consensus: The dilemmas of German Social Protection Reform" en *West European Politics*, 26/3, 41-66

# Los problemas y desafíos de la universidad pública en El Salvador

**Msc. Roberto Cañas López<sup>1</sup>**

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

## **Resumen:**

En este trabajo se hace una descripción de los principales problemas y desafíos de la Universidad de El Salvador. Se parte de la tradición latinoamericana de Reforma Universitaria Córdoba 1918. Para terminar con una invitación a iniciar la reflexión y análisis sobre el Congreso Universitario que se propone inicie sus actividades a partir de la dinámica de las Facultades

**Palabras clave:** Reforma universitaria, universidad pública, conocimiento, docencia, investigación, proyección social, congreso

A 90 años de la Reforma Universitaria de Córdoba<sup>2</sup>, es pertinente reflexionar acerca de los problemas y desafíos de la Universidad y en el espíritu de la Reforma insistir de nuevo en lo que querían los estudiantes argentinos hace casi un siglo: La modernización científica, la gratuidad, el cogobierno y la autonomía universitaria.

Tienen vigencia y actualidad los contenidos de la Reforma Universitaria de 1918. Debemos darles hoy, sentido: “llamar a todas las cosas por el nombre que tienen, y desde hoy contar para el país una vergüenza menos y una libertad más. Los dolores que quedan son las libertades que faltan”. Creemos no equivocarnos decían hace 90 años en Argentina, “las resonancias del corazón nos lo advierten: estamos pisando sobre una revolución, estamos viviendo una hora americana<sup>3</sup>”

“Las universidades han sido hasta aquí el refugio secular de los mediocres, la renta de los ignorantes, la hospitalización segura de los inválidos y —lo que es peor aún— el lugar donde todas las formas de tiranizar y de insensibilizar hallaron la cátedra que las dictara. Las universidades han llegado a ser así fiel reflejo de estas sociedades decadentes que se empeñan en ofrecer el triste espectáculo de una inmovilidad senil. Por eso es que la ciencia frente a estas casas mudas y cerradas, pasa silenciosa o entra mutilada y grotesca al servicio burocrático. Cuando en un raptó fugaz abre sus puertas a los altos espíritus es para arrepentirse luego y hacerles imposible la vida en su recinto. Por eso es que, dentro de semejante régimen, las fuerzas naturales llevan a mediocrizar la enseñanza, y el ensanchamiento vital de organismos universitarios no es el fruto del desarrollo orgánico, sino el aliento de la periodicidad revolucionaria”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Es catedrático de Metodología de la Investigación Social, y Fundamentos Económicos y Sociológicos del Derecho; ha sido catedrático e investigador de diversas universidades privadas del país y consultor para diversos organismos internacionales. Licenciado en Economía y Master en Administración de la Educación, con postgrado en Investigación Educativa. Es además uno de los Firmantes de los Acuerdos de Paz, por parte del FMLN.

<sup>2</sup> Se conoce por **Reforma Universitaria Córdoba**, el movimiento de reforma universitaria que se inició en la Universidad Nacional de Córdoba en 1918, que se extendió luego a las demás universidades del país y de América Latina. Entre sus principios se encuentran la autonomía universitaria, el cogobierno, la extensión universitaria, la periodicidad de las cátedras, y los concursos de oposición y antecedentes.

<sup>3</sup> Manifiesto de Córdoba 21 de junio de 1918. Tomado de Federación Universitaria de Buenos Aires

<sup>4</sup> *Ibíd.*

Hay que decirlo con toda claridad: los problemas y desafíos de la Universidad de El Salvador, en esencia, giran alrededor del conocimiento: ya sea de su transmisión a partir de la docencia, la creación de conocimientos nuevos con la investigación, y la entrega del conocimiento a la sociedad salvadoreña por la proyección social. Esta afirmación es obvia pero es una realidad que La Universidad de El Salvador tiene como primer problema el hecho que no está ejecutando a cabalidad su Misión, no cumple en toda su dimensión con sus funciones sustantivas, y no está contribuyendo de manera plena a satisfacer las demandas de la sociedad.

Realmente nos sorprenderíamos al conocer las respuestas que darían los docentes y estudiantes de la Universidad a las preguntas: ¿Conoce cuál es la Misión<sup>5</sup> y Visión de la Universidad<sup>6</sup>? y ¿Considera que se cumple con la integración de las 3 funciones sustantivas de la Universidad? ¿Ofrece la UES con su actividad académica propuestas para resolver los principales problemas del país? La verdad es que La Universidad tendrá plena vigencia como institución de Educación Superior si logra desarrollar de forma clara dos grandes ejes que fundamentan su identidad: su carácter público y su capacidad de aportar a la soluciones desde el punto de vista académico a los problemas nacionales

Es necesario tener presente que el carácter público de la universidad no reside en que sea más barata que las universidades privadas, porque la subsidia el estado, sino que la Universidad de El Salvador es pública porque, pertenece y compete a todos los ciudadanos y ciudadanas, que son los que la sostienen al pagar sus impuestos, es una institución de toda la nación, para ella forma profesionales, y con su investigación debe aportar a la solución de los problemas nacionales. Por todo esto la Universidad es insustituible para el desarrollo del país.

El financiamiento, el tema del presupuesto universitario es otro de los grandes problemas de la Universidad de El Salvador: es un problema que se origina en el exterior, y proviene de los que administran el aparato del Estado, y más directamente de las fracciones de la Asamblea Legislativa a quienes les toca aprobar el presupuesto de la Universidad. Sucede que en la Asamblea los partidos de la derecha desarrollan políticas de estrangulamiento financiero de la Universidad y no aprueban un monto adecuado a las exigencias de la institución. Y ocurre también que en la misma Universidad no se hace un esfuerzo sostenido y de la dimensión necesaria para generar los recursos propios complementarios, que ante la existencia de una política pública que no esta orientada a asegurar la sustentabilidad de la UES, provea fondos complementarios que permitan cumplir a cabalidad con los fines del Alma Mater.

No se puede aceptar que se use la falta de un presupuesto universitario adecuado, como justificación, para no hacer el mejor esfuerzo para cumplir de manera adecuada con las tareas que a la Minerva le competen. No se trata sólo de tener un mayor presupuesto. Se requiere también, lograr un mejor uso del presupuesto actualmente disponible.

Otro problema que amenaza el carácter público de la Universidad viene de las universidades privadas, que en su afán de competencia trabajan para descalificar a la UES y quedarse con sus recursos, con sus estudiantes, atraer a sus académicos, con sus proyectos... en suma, para ocupar su nicho. La Universidad, que por su carácter público ha nacido para colaborar y servir a la nación, se ve enfrentada a una competencia dura e injusta, frente a la cual debe tener armas para defenderse.

---

<sup>5</sup> La Universidad de El Salvador tiene como Misión su compromiso social . Como Universidad pertenece a la ciudadanía, está al servicio del bien común. Concibe el conocimiento como un bien social.

<sup>6</sup>La Visión de la UES es: “Universidad pública de presencia nacional con capacidad de incidencia y propuesta frente a los problemas del país. Con reconocimiento internacional, sólida vinculación con la sociedad, el estado y l sector productivo”.

Sin duda otro de los problemas principales de la Universidad está en su interior, en sectores de la comunidad universitaria que han perdido el rumbo y no trabajan de manera consistente por la mejora continua del cumplimiento de las funciones sustantivas de la Universidad y su Misión y buscan únicamente la obtención de sus intereses personales o de grupo.

Los desafíos principales de la Universidad para la era de la información, en la sociedad del conocimiento<sup>7</sup>, se exponen con el propósito de promover una reflexión y análisis entre los/as universitarios/as y hacer una invitación a comenzar las actividades del Congreso Universitario los desafíos son

1. Recuperar el orgullo de pertenencia a la institución, la mística, el compromiso de estar al servicio del bien común y de concebir el conocimiento como un bien público. Construir un ambiente de comunidad académica comprometido con la excelencia y en lucha continua contra la mediocridad
2. Enfrentar a corrientes que adentro y afuera de la UES promueven su mercantilización y privatización, así como a la reducción del apoyo y financiamiento del Estado
3. Luchar por la aprobación de una política de Estado para la Educación Superior en la que se establezca que La Educación Superior es un derecho humano y un bien público social y que el Estado salvadoreño tiene el deber fundamental de garantizar este derecho la Universidad de El Salvador dispondrá anualmente de una asignación no inferior al seis por ciento de los ingresos corrientes del presupuesto del estado.
4. Resolver el tema del ingreso de jóvenes estudiantes de secundaria a la Universidad. Muy pronto miles de alumnos de secundaria buscaran ingresar, harán la prueba de nuevo ingreso y nuevamente se planteara la discusión acerca del ingreso masivo y su viabilidad en términos de recursos y notas de los aspirantes al nuevo ingreso. Será necesario generar las estructuras institucionales y las propuestas académicas que garanticen el derecho a tener acceso a una educación universitaria de calidad
5. Abandonar las aulas de “plumón y pizarrón”: y asumir el reto de integrar las nuevas tecnologías de información y comunicaciones a la actividad de docencia y de investigación. Mejorar la calidad y pertinencia de la formación de los estudiantes. Organizar concursos académicos entre los estudiantes. Promover la creación de las olimpiadas universitarias del conocimiento.
6. Tener un Movimiento Estudiantil lúcido, preparado, brillante, que estudie y luche, que sea reconocido y respetado por la población estudiantil por su legitimidad y representatividad. Que retome la tradición de lucha de los estudiantes de la UES, que hicieron de la Asociación General de Estudiantes Universitarios AGEUS y de Opinión Estudiantil extraordinarios instrumentos de transformación social.
7. Mejorar la gestión de los organismos de gobierno de la Universidad Consejo Superior y Asamblea General Universitaria, para que sean capaces de responder

---

<sup>7</sup> Los desafíos y retos que debemos enfrentar son de tal magnitud que, de no ser atendidos con oportunidad y eficacia, ahondarán las diferencias, desigualdades y contradicciones que hoy impiden el crecimiento de América Latina y el Caribe con equidad, justicia, sustentabilidad y democracia para la mayoría de los países que la conforman. Declaración final de la Conferencia Regional de Educación Superior en América Latina y El Caribe 2008.

a las transformaciones demandadas por la realidad nacional e internacional. Establecer una cultura y prácticas de la evaluación de las autoridades y funcionarios universitarios con mecanismos que aseguren la transparencia y contraloría de la gestión, y la posibilidad de un referéndum revocatorio del mandato de aquellas autoridades que demuestren una incapacidad notoria para el desempeño del cargo para el que fueron electas, terminar con la universidad archipiélago, en la que cada Decano y Junta Directiva de Facultad gobierna si articulación con el resto de la Universidad.

8. Crear dispositivos académicos que vinculen la docencia con investigación en todas las facultades y reforzar el servicio social, las actividades extracurriculares como parte esencial de la formación de los estudiantes. vinculado todo esto con los problemas prioritarios del desarrollo del país.
9. Reconocer a los docentes como actor fundamental del sistema educativo, garantizando su formación, capacitación permanente, adecuadas condiciones laborales y regímenes de trabajo, salario y carrera profesional que permitan hacer efectiva la calidad en la enseñanza y la investigación. Asumir un mayor compromiso con la calidad, en el desempeño del docente universitario esto es la medida de la calidad institucional. Aprobar un Reglamento del Reconocimiento al Mérito Universitario
10. Formar profesionales capaces de resolver los problemas nacionales, comprometidos con el cambio de la sociedad y empeñados en su actualización y superación permanentes es uno de los principales compromisos de la institución, los estudiantes están en el centro de la razón se ser de la Universidad.
11. Propiciar los intercambios de estudiantes y docentes con sus iguales de otras universidades del mundo de tal manera que se logre una formación más integra, más global y más adecuada a las necesidades del mundo de hoy.
12. Ampliar la oferta educativa mediante Diplomados, cursos cortos, implementando la educación continua y las modalidades semi-presenciales y a distancia de aprendizaje.
13. Recuperar el prestigio y reconocimiento nacional e internacional es si duda también un desafío importante.
14. Fortalecer la difusión de la cultura: transmitir y divulgar las diversas manifestaciones culturales: organizar festivales de arte: teatro, danza, cine.
15. Convertir a la Institución en un referente nacional obligado en la preservación y producción de bienes culturales.
16. Desarrollar la voz de los universitarios: La Radio que como emisora de ser voz de los que no tienen voz. Proponerse a corto plazo la creación de la Televisión Universitaria y constituir junto con la Editorial Universitaria un gran sistema de comunicación.
17. Agilizar los procesos administrativos: ser eficientes, ágiles en la gestión financiera y administrativa terminar con la lentitud. Modernizar y simplificar el

quehacer administrativo-financiero, Poner lo administrativo al servicio de lo académico

18. Mejorar las condiciones de trabajo y salariales de los docentes y trabajadores del Alma Mater.

El cómo enfrentar estos desafíos debe de ser el contenido del Congreso Universitario que cada Facultad de la Universidad debe comenzar a organizar. La Universidad es el gran proyecto educativo y cultural del país. Es la principal institución de educación superior del país. Por lo tanto es indispensable plantear la necesidad de contar con una Política de Estado para la Educación Superior y garantizar que nuestra Alma Mater siga siendo una Universidad pública, autónoma, plural, laica y abierta a todos los salvadoreños y salvadoreñas.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

Federación Universitaria de Buenos Aires (1918), *Manifiesto de Córdoba*.

## Los Usos de la Noción de Ideología (3ª Parte)

**Dr. Rodolfo Castro Orellana<sup>8</sup>**

Universidad de El Salvador

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

### Resumen

En esta tercera parte de nuestra investigación de los “usos de ideología”, (en la primera se hizo un esbozo histórico y en el segundo una síntesis de usos en el positivismo y neo-positivismo), nos corresponde resumir los “usos” en el marxismo o sea, en el pensamiento de un conjunto de personalidades cuya peculiaridad y nota común es la de ser políticos–prácticos y dirigentes revolucionarios.

**Palabras clave:** ideología, marxismo, leninismo, maoísmo, revolución, conciencia, clase, partido, dialéctica, etc.

### Usos de la Noción de Ideología:

En esta tercera parte de nuestra investigación de los “usos de ideología”, (en la primera se hizo un esbozo histórico y en el segundo una síntesis de usos en el positivismo y neo-positivismo), nos corresponde resumir los “usos” en el marxismo o sea, en el pensamiento de un conjunto de personalidades cuya peculiaridad y nota común es la de ser políticos–prácticos y dirigentes revolucionarios.

Aún cuando todo pensamiento que parte de las ideas de Marx y Engels o de cualquier doctrina ya presenta en su elaboración una revisión y adaptación de ellas a nuevas condiciones y, por tanto, se pueden rotular en el prefijo “neo”, respetamos la auto designación como “marxistas” “continuación” del Marx original, en relación a la reinterpretación y adaptación práctica que principalmente hicieron Lenin y Mao, aunque ello sea punto debatible. De allí el rótulo de marxismo adjudicada a las versiones o variantes del pensamiento de Marx, en esta presentación.

### LOS MARXISTAS

Ya dejamos apuntado en la primera parte de estos resúmenes, que en el marx clásico existen dos giros dialectizados en el uso de “ideología”: una, que es la ideología como “encubridora” de situaciones de dominación y explotación de clases, “ignorada” por los dominados y explotados; y otra, que presenta a la ideología como expresión de relaciones sociales reales, o expresión ideal de las condiciones de existencia de las clases, que indica a la ideología como dominante en el terreno del pensamiento; o sea que la “falsa conciencia” sería a la vez expresión de algo real, y ambas fases o caras se presentarían en forma inescindible en su complejidad en los procesos históricos reales, aunque teóricamente puedan diferenciarse.

### EL MARXISMO-LENINISMO.

LENIN (Vladimir Ilich Ulianov 1870-1924), el dirigente de la revolución Bolchevique de 1917 en Rusia entendió esa complejidad y trató de darle una respuesta práctica que ha sido objeto de muchas discusiones desde su formulación. El problema enfrentado por Lenin fue el de la “Vocación Revolucionaria” de la clase obrera (D. Settembrini, 1982, 899) es decir, cómo superar en las filas obreras la ideología burguesa del del economicismo o trade-unionismo, que limita la lucha al campo de las

<sup>8</sup> 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.



reivindicaciones inmediatas de clase, y lograr una conciencia revolucionaria de tipo socialista. Es evidente que el supuesto implícito de lo que se denominó luego, Leninismo o Marxismo-Leninismo, es el de la lucha ideológica entablada en el proceso de la política práctica entre la “falsa conciencia” y la “conciencia revolucionaria en el seno del movimiento obrero con tendencia socialista. El debate ideológico se había planteado a través de la crítica del llamado “revisionismo” de Eduardo Bernstein<sup>9</sup>, a la ideología marxista ortodoxa que orientaba en la última década del siglo XIX, la social democracia Alemana.

Eduardo Bernstein ponía en entredicho las “certezas” de la doctrina del Marxismo Ortodoxo del Partido Social Demócrata (S.P.D.), en particular la premisa de que el propio desarrollo capitalista y la lucha de clases que brotaba espontáneamente de las contradicciones económicas, engendrarían directamente la conciencia de la necesidad de la revolución socialista en la clase obrera, lo cual lo convertiría sujeto de la revolución.

Además, Bernstein adelantó una idea retomada por Lenin de otro Alemán (Carlos Kautsky)<sup>10</sup>: el dato de que la ideología socialista no era asunto exclusivo de los obreros. Como ideología, sostenía Bernstein, (el socialismo) no surgió de la clase obrera, aun cuando... movimientos e ideologías obreras contribuyen a su desarrollo. En el origen del movimiento socialista de la época moderna, se encuentran luchadores y pensadores (provenientes) de la clase burguesa impulsados por motivos ideológicos, en su mayoría éticos... (E. Bernstein, De la Teoría e historia del socialismo, 39-47; citado por H. Heiman, 1982, 249)

Lenin en polémica con los socialistas de su propio Partido Social – Demócrata de Rusia, influidos por el revisionismo, en 1901-1902, escribió una serie de artículos en el periódico del partido “iskra” (la chispa) que posteriormente fueron reunidos en el texto básico del Leninismo ¿QUÉ HACER? (D. Settembrini, 1982, ídem); apoyándose en comentarios del marxista alemán ya citado, Carlos Kautsky, Lenin hizo esta sorprendente afirmación: “hemos dicho que los obreros no podían tener conciencia social –demócrata (socialista). Esta solo podía ser introducida desde fuera. La historia de todos los países atestigua que la clase obrera, exclusivamente con sus propias fuerzas, solo está en condiciones de elaborar una conciencia tradeunionista, es decir, la convicción de que es necesario agruparse en sindicatos, luchar contra los patronos, reclamar del gobierno la promulgación de tales o cuales leyes necesarias para los obreros, etc. En cambio, la doctrina del socialismo ha surgido de teorías filosóficas, históricas y económicas, elaboradas por representantes instruidos de las clases poseedoras, por los intelectuales. Los propios fundadores del socialismo científico moderno, Marx y Engels, pertenecían por su posición social a los intelectuales burgueses...” (V.I. Lenin, ¿QUÉ HACER? 1983. 31)

Como planteábamos en la primera parte de este trabajo, para Carlos Marx la verdad o falsedad de una ideología no se deduce su ligamen a determinados intereses de clase, sino que brota del movimiento o auto-movimiento hacia la liberación de las cadenas de todo tipo que sujetan a los grandes grupos dominados. Pero, ¿Cómo se produce ese movimiento hacia la emancipación de la clase obrera? Esta pregunta que fue contestada en forma muy general por Marx, solo se presentó a la praxis del Partido Social Demócrata Alemán al fallar los presupuestos del marxismo ortodoxo del S.P.D. que

<sup>9</sup> Eduardo Bernstein, íntimo colaborador de Federico Engels en la estructura del partido Social Demócrata Alemán –SPD-escribió entre 1896-99 una serie de artículos que fueron publicados en 1899 como libro: “Las Premisas del Socialismo y las Tareas de la Social Democracia” que es denominado como la “Biblia del Revisionismo”.

<sup>10</sup> Carlos Kautsky, colaborador de F. Engels y a la muerte de éste el más importante teórico del “marxismo ortodoxo”, conocido por la popularización de las doctrinas económicas de Marx que sirvió a generaciones de obreros socialistas en estudio del “Capital” de Carlos Marx.

esperaban que la clase obrera superara en forma natural sus inclinaciones por el economicismo.

La ansiada emancipación de la clase trabajadora como resultado de una praxis revolucionaria nunca se concretó, sino que el movimiento quedó enmarcado y sujeto a una práctica reformista que contradecía los supuestos de la ideología revolucionaria y que segregó una contra-ideología integracionista de la clase obrera: el citado revisionismo de Eduardo Bernstein.

En ese sentido, La respuesta Leninista a la pregunta de cómo superar la “alienación” de la clase obrera, encerrada en los estrechos límites de la ideología “economicista”, fue poco ortodoxa pero adecuada a las condiciones específicas de Rusia: atraso de la ideología burguesa y de su portadora y avance de lo relativo del pequeño, pero cohesionado, proletariado, con un enorme campesinado abrumado por la crisis.

Entonces, ¿si la conciencia revolucionaria –socialista es ajena a la práctica economicista de la clase obrera en general, como introducirla en una praxis superadora de su “mala conciencia”? Lenin contesta, “la lucha política (de los socialistas) es mucho más amplia y compleja que la lucha económica de los obreros contra los patronos y el gobierno. Del mismo modo la organización de un partido revolucionario debe ser de un género distinto que la organización de los obreros para la lucha económica; (esta) debe englobar ante todo y sobre todo a gentes cuya profesión sea la actividad revolucionaria... (Una organización de revolucionarios)... (En la cual) debe desaparecer en absoluto toda distinción entre obreros e intelectuales...., no debe ser muy extensa y... que sea lo mas clandestina posible...” (Lenin ¿QUÉ HACER? 111)

Lo anterior no coincide con la “codificación” que se hizo de estos y otros aspectos de las ideas de Lenin en particular por José Estalin (1879-1953)<sup>11</sup>; quien ya en el poder ordenó una selección de ideas de Lenin, referenciadas y referidas con la autoridad de Marx y Engels y cuyo contenido doctrinal fue dogmáticamente impuesto como “ideología oficial” (única verdad) del Estado Soviético y de los partidos comunistas afiliados a la Internacional Comunista COMINTERN (C.D. Kernig y P. Sheibert, 1975, 62 a 69). Esta selección tomo forma en la conferencia de Stalin sobre “fundamentos del leninismo”, de 1923 y en su obra “cuestiones del leninismo”; publicada en 1926, y que le sirvió en la lucha ideológica-política contra sus opositores políticos del momento (Trotsky, Zinoviev, Kamenev, Bujarin, etc.) para consolidar su poder; posteriormente se constituyó en la denominada ideología marxista-leninista, fundamento “ideológico científico” de la total cosmovisión soviética sobre el mundo, la naturaleza, la sociedad y el pensamiento. (C. N. Koblernics, 1975. 32-41), y que por muchos autores fue calificado como Estalinismo.

## ESTALINISMO

El Estalinismo versión codificada del Leninismo, al convertirse en la ideología oficial del nuevo Estado Soviético funcionó como ideología encubridora de una praxis cuya distancia con las doctrinas marxistas llena de ideas humanitarias, fue cada vez mayor “Stalin encajó la teoría Marxista en el lecho de Procusto de la realidad soviética convirtiendo al marxismo en una ideología institucional (...), unas veces debía la teoría confirmarse en el mundo imaginario; otras, la realidad había de hallar su justificación en una teoría imaginaria. Unas veces la teoría podía obrar como si no hubiera ninguna

---

<sup>11</sup> José Stalin : seudónimo de l revolucionario georgiano, José Visarionovich Zhugasvili, que se convirtió en el hombre fuerte del Estado y el partido comunista de Rusia después de eliminada toda la oposición Bolchevique, y que con su teoría del socialismo en un solo país emprendió la industrialización y colectivización de la Unión Soviética en los años 30 del siglo XX.

realidad; otras debía ser presentada como si la realidad le correspondiese” ( F. Marek, 12 ) algunos ejemplos de lo anterior : en la constitución de 1936 se incorporó el principio del derecho a la autodeterminación de las nacionalidades, pero con la reserva de Stalin de que ello solo era posible para las nacionalidades de la periferia, no para las republicas autónomas del centro, con lo cual el principio se negaba; Stalin defendía apasionadamente el derecho a la libre investigación y discusión pero... si con ellas no se contradecían sus autoritarias opiniones ; Stalin impuso a los lingüistas y a los biólogos soviéticos de su época las teorías reconocidas por él como las que se adecuaban a la “doctrina científica” del marxismo-leninismo; posterior a la colectivización forzada y a la industrialización de los años 30, Stalin proclamó el bienestar social en toda la URSS, el rebasamiento de las contradicciones campo-ciudad y de las contradicciones entre trabajo manual y trabajo intelectual, pintando un cuadro idílico que cuadraba con sus ideas pero no con la realidad (Marek, 13 a15 y R. Hingley,1978, 103-107).

El estilo Estalinista es muy trillado pero calculado en sus efectos, en sus discursos y escritos: recoge análisis y propuestas de tareas del poder socialista a la manera de un catecismo religioso, plasmado todo en pautas simples y corrientes: “tres rasgos esenciales del materialismo. Cuatro rasgos esenciales de la dialéctica. Tres particularidades del ejército rojo. Tres raíces sociales del oportunismo (...) con un vocabulario, reducido, a base de algunos ejemplos de la literatura rusa, Stalin fijo la orientación de los cuadros de su país, y de todo el movimiento comunista de su época, los mismos argumentos, los mismas expresiones son repetidas siempre, una y otra vez para que queden bien grabados: muchas fórmulas finales hacen el efecto que el amen de las oraciones...” (Marek, 21) “La lógica de Stalin es sencilla y coercitiva, afila todas las discusiones con la formula maniquea: o esto o lo otro, no hay termino medio. O colectivización, o vuelta al capitalismo. O con la oposición contra la unión soviética, o con la unión soviética contra la oposición. No hay matices ni formulas intermedias. Las cuestiones teóricas solo dejan la posibilidad de decir si ó no. La dirección del pensamiento es sugestiva, no ofrece otra salida que el asentimiento o la condena...” (Marek, 22).

En el Estalinismo, la ideología “marxista-leninista”, sancionada como la concepción científica del mundo del pensamiento, la naturaleza y la sociedad, “no había ninguna duda, ningún problema, ningún error. Se construiría un mundo cuya convincente lógica persuadiría a los espíritus revolucionarios, solo que ese mundo no era un mundo real”. La canonización de las tesis (del marxismo- leninismo) no deja espacio a la duda, la discusión se transforma en hermenéutica y paráfrasis, en una interpretación escolástica de citas infalibles...” (Marek, 152)

Entre las variantes que se identifican como “continuidad del marxismo revolucionario”, esta la ideología Trotskista del revolucionario ruso León Davidovich (alias Trotsky, 1877-1940)<sup>12</sup>; su idea central que lo convierte en expresión de la ideología marxista es su teoría de la revolución permanente, que se ha convertido en sinónimo de “trotskismo”. Los aspectos que la componen en síntesis son: primero, el capitalismo en Rusia era débil y no había sido protagonista de una burguesía nacional, sino del Estado y el capitalismo extranjero; el proletariado era pequeño y concentrado en tres o cuatro ciudades grandes, el campesinado no tenía potencial revolucionario por su dispersión; por tanto, la lucha del proletariado era en contra del Estado

<sup>12</sup> LEÓN TROTSKI: de los más importantes dirigentes de la revolución rusa de 1905 y de 1917; fue colaborador y antagonista de Lenin. En el gobierno Bolchevique fue comisario de guerra y de los organizadores del ejército rojo; a la muerte de Lennin entró en disputa con José Stalin hasta que vencido por esto fue expulsado de Rusia en 1929. y asesinado por agentes estalinistas en 1940, en México.

autocrático. Segundo, y como consecuencia, la revolución podía ser proletaria en sus métodos, pero a la vez burguesa en sus tareas, a la cual caracterizaba como Dictadura del Proletariado. Tercero, en la conducción y el mando, el proletariado dueño del gobierno revolucionario podía “arrastrar” a sectores no proletarios al tren de la revolución y, en especial despertar al campesinado con propaganda y medidas radicales: confiscación de tierras, uso de la fuerza contra los opositores y destituir a los indecisos de los sectores no proletarios. Así, las tareas burguesas se convertirían rápidamente en tareas socialistas. De esa manera la revolución socialista, en la atrasada Rusia, se convertiría temporalmente, en la cabeza de la revolución mundial; sin embargo, ésta solo sería posible si encendía, con la antorcha revolucionaria, el polvorín europeo, “así se cierra el ciclo de la revolución permanente”; la revolución burguesa se convierte en proletaria y la proletaria nacional en internacional”.

Como se ve es una construcción teórica coherente, pero hipótesis aun no demostrada, en la que realmente proyectaba su propio temperamento revolucionario radical; es decir, que no aparece el sujeto revolucionario tal como era, sino como Trotski lo idealizó, ) le creó a su imagen y semejanza”... cuando descubrió (ya como funcionario del gobierno revolucionario ) que los trabajadores querían seguir caminos propios, empleó... la violencia contra ellos, alejándose dolorosamente de sus presupuestos teórico ideológicos planteados tan nítidamente en su teoría de la revolución permanente (H. Braham, 1975, 139-143) .

Esta idea que fue concebida por Trotski muy tempranamente, a sus 26 años en la cárcel, posterior a su participación como dirigente de la revolución frustrada de 1905, se le ha criticado como “la idea de una conflagración continua en todo tiempo y lugar- una suerte de carnaval metafísico de la insurrección...”que se prestó después a ser distorsionada por sus partidarios y opositores por su “carácter romántico idealista” (N.Krassó, 1977, 13).

Finalmente, otro aspecto que en el trotskismo tomó formas ideologizadas fue su consideración **voluntarista** de la acción de las masas, a la que llama **fuerzas sociales**. Como afirma el autor citado, “sus escritos presentan a las fuerza de las masas dominadas constantemente a la sociedad, sin organización políticas o instituciones **que** intervengan” en la dirección de ellas hacia su objetivo, revolucionario, lo cual lo lleva a presentar la lucha como tema **verdad** un tema inmediato de todo acontecimiento político, y a las fuerzas de las masas como las **únicos agentes históricos**. ( N.Krassó, 19 y 20).

El carácter autónomo de las ideas de Mao-Tse-Tung (1893-1976)<sup>13</sup>, partiendo de su adhesión al marxismo y al leninismo, ha dado lugar a la variante China del Maoísmo , como praxis revolucionaria aplicada a países atrasados aun cuando los puntos centrales del pensamiento del Mao son muy variados, en este momento nos interesan únicamente los concernientes a nuestro tema ; y es este caso, a cómo se hace uso de la ideología marxista en contextos concretos, a través de una praxis de transformación revolucionaria, los cuales expresan aparentemente esfuerzos por aplicar creadoramente una “ideología científica” y cuya pretensión última sería la superación objetiva de la “falsa conciencia”, como imagen distorsionada de los procesos sociales y apertura a nuevas realidades.

Hay que considerar que la ideología Maoísta, además de la peculiaridad de la cultura oriental china en que se desarrolló, tuvo un largo período de elaboración en un

---

<sup>13</sup> MAO-TSE – TUNG. Líder y máximo teórico de la revolución China que llevo al poder a los comunistas en 1949, después de 30 años de lucha en una GUERRA POPULAR PROLONGADA, sobre la cual Mao aportó al movimiento guerrillero del tercer mundo sus experiencias de dirigente de una revolución en un país atípico para la teoría marxista

marco histórico de guerra prolongada” (1927 a1949); y que su aplicación creativa se hizo en el contexto de una revolución triunfante ( A.A. Cohen y T. Grimm, 1975, 109 a115).

Es evidente que el maoísmo es una adaptación a las condiciones culturales Chinas de una ideología concebida en la Europa industrializada, por lo cual estamos ante una revisión del Marxismo desde enfoques radicales. Sin embargo , una primera idea que acepta sin reservas de los escritos de Lenin es su concepción organizativa de un partido de revolucionarios profesionales, disciplinados, que representan la voluntad de las masas, lo cual lo llevó a la adoptar los presupuestos ideológicos acerca de la incapacidad de las masas para dar el salto hacia la “conciencia revolucionaria”; no obstante, en Mao no existía la necesidad del debate con la ideología economicista, porque el proletariado en China era el 0.52 ó menos de la población y la Burguesía no llegaba al 3.2 (Cohen y Grimm , 123), rompió con la idea del partido vanguardista elitista, impulsando el ejercicio del liderazgo en permanente contacto en el pueblo; ésta política se practicó como consecuencia de la llamada “actitud Yenán” , que es, en parte, la extensión a toda China de una utopía social idealizada, que se experimentó durante la lucha de resistencia contra los japoneses **1937-1945** en la provincia de Yenán al norte de China. Este territorio estaba ocupado milenariamente por una sociedad campesina donde trabajo agrícola y defensa armada se integran, creándose así una estrecha unidad entre pueblo común, y vanguardia, aprendizaje de las solidaridades e igualitarismo, comprensión que rompía el machismo ancestral, autoritarismo, dogmatismo y elitismo, poniendo las bases de una cultura popular que integraba tradiciones campesinas con la lucha revolucionaria y el espíritu comunitario (E. Sánchez Mora , 1980, 82.) Otro aspecto de la ideología Maoísta es su peculiar manejo de la idea de la PRAXIS que se fundamenta en la milenaria tradición China de la dialectica del Yin y el Yang<sup>14</sup>; conforme a ella se da la prioridad al comportamiento, la actitud y el estilo de vida, o sea a, la formación de la personalidad en el servicio de la comunidad, que se pone por encima de la fidelidad a la “doctrina correcta”. De ese modo la praxis es “piedra de toque” para corregir la teoría, convirtiendo a la ideas y pensamientos en ideología práctica. (Cohen y Grimm, 119). A este respecto la noción de contradicción, heredada del marxismo y el Leninismo, recibe un tratamiento peculiar; la contradicción “no solo está en general en todas las cosas, sino que, además, la modificación del aspecto fundamental de una contradicción cambia el carácter de una cosa. La perenne dialéctica real”... “crece hasta convertirse en una ley dinámica del movimiento, según la cual las cosas que se enfrentan en contradicción u oposición, unas veces se complementan, otras luchas entre sí, otras se convierten la una a la otra o se influyen mutuamente”.... (Cohen y Grimm, ídem.) Aquí se nota, además de la influencia del Yin-Yang, la extensión de la idea de contradicción y la lucha de opuestos en el seno del pueblo, a una sociedad socialista, las cuales realísimamente deberán recibir un tratamiento adecuado y correcto.

Finalmente, como consecuencia de esa “terapia” aplicada a las contradicciones inevitables en el socialismo, enfrenta el Maoísmo el problema de la transformación o reforma del pensamiento, que articule las actitudes subjetivas en forma consecuente con las modificaciones objetivas introducidas en el entorno; “el mundo se habrá convertido en comunista cuando casi todos los hombres hayan transformado concientemente su pensar y su comportamiento dejando el punto de vista egoísta por el

---

<sup>14</sup> YIN-YANG: proviene de la filosofía taoísta, según la cual todo lo que acontece se consume en **posición-contraposición, tesis-antítesis**; las dos fuerzas actuantes originarias **reposo- movimiento** que contienen en germen a todo; son el YIN-YANG, íntimamente entrelazados y que de su interacción surgen otras fuerzas...etc, etc.

sentido de la comunidad; cuando no se busque el beneficio de unos pocos, sino al bienestar de todos, pasando de la maldad a la bondad"... (Cohen y Grimm, 120.) Este problema fue enfrentado por Mao con la llamada "revolución cultural,"(1968-1976), cuya finalidad principal era la destrucción de patrones de conducta e ideológicas, por burocráticas, clasistas y conservadoras, mediante el progresivo crecimiento de hábitos proletarios e igualitarios; como las masas por sí mismas no son capaces de "proletarizarse", la fuente de la virtud proletaria se encuentra más allá de las leyes e instituciones, reside en el líder máximo de la revolución; sin embargo, la revolución cultural apela a las masas como educadores del partido, a la vez que el proceso de extirpación radical de malos hábitos es trabajo de corrección de los defectos de la vieja sociedad que todavía se resiste a morir en la nueva sociedad. (E. Sánchez- Mora, 1980, 83.)

### **Síntesis**

La superación de la "falsa conciencia" en la clase obrera debía provenir de "afuera" por su fatal propensión a caer en la "ideología burguesa" del economicismo; segundo, la conciencia revolucionaria tenía que ser llevada a la clase obrera por medio del mecanismo de la organización de un partido nuevo tipo, formado por "hombres entregados profesionalmente" a la revolución y tercero, para la polémica ideológica con la "ideología burguesa" dominante y la elevación de la técnica conspirativa al más alto grado en la lucha política ,era necesario hacer uso de la agitación , la propaganda y el trabajo teórico entre las masas; y ese papel lo jugaba el "sujeto revolucionario autónomo" el partido político formado por revolucionarios profesionales que "dominan la ciencia y la cultura más avanzadas y que representan en el momento subjetivo y consciente que sirve de mediador entre lo espontáneo y objetivo y el movimiento revolucionario..."(cuya) "autoridad debe basarse en su prestigio moral e intelectual" (Lenin, UN PASO ADELANTE , DOS PASOS ATRÁS, en, Obras Escogidas, 510, citado por J. C. Rey,1969. 30)

## BIBLIOGRAFÍA

I) Marxismo y Democracia (1975). Enciclopedia de Conceptos Básicos (dirigida por C.D. KERNING). Obra en cinco tomos, traducción por Eloy Rodríguez Navarra y otros.

1) Tomo 2: F. ENGELS, G. Ballenstrem y W. Schieder, pp. 59 a 74 y K. Kautsky, de D. Schuster, p.p. 138 a 146.

2) Tomo 3: F. Lasalle, H. Monsen, 1 a 37; V.I. Lenin, por Allan Kenyon W. p.p.37 a p.p.62; LENINISMO, de Claus de Kerning, p.p. 62 a 82; R. LUXEM BURG, por H. STUKE, 84 a 109; MAO.MAOISMO, por A. Cohem y T. Grimm, p.p.109 a 127; C. Marx, por M.Rubel, p.p.128 a 153.

3) Tomo 4: MARXISMO, por H. I. Steinberg, p.p.1 a 32; MARXISMO-LENINISMO, por C. KOBLERNICS, p.p.32 a 41.

4) Tomo 5: REVISIONISMO, por V. L. LIDTKE, p.p.16 a 39; STALIN-ESTALINISMO, por R. Hingley, p.p.93 a 115; TROTSKY. TROTSKISMO, por H. BRAHM, p.p.136 a 149.

II) LO QUE VERDADERAMENTE DIJO LENIN (1974). E. Fischer y F.Marek. México, M. aguilar editor, traducción Miguel Chamorro G., 1ª edición español.

III) LO QUE VERDADERAMENTE DIJO STALIN (1977). F. Marek. México M. aguilar editor, traducción Miguel Chamorro G., 1ª edición español.

IV) “PODER ESPIRITUAL Y AUCTORITAS” EN EL PENSAMIENTO MARXISTA. (1969) Juan Carlos Rey. Caracas, Venezuela, Universidad Central de Venezuela, cuadernos del instituto de Estudios Políticos, N° 20, editorial. Sucre.

V) ¿QUE HACER?. V. I. Lenin (1983) México, edit. Cartago, publicado en 1902 en Alemán, edit. DIETZ, sin traducción.

VI) DICCIONARIO DE POLÍTICA (1982) N. Bobbio y N. Mateucci. México, editorial siglo XXI., 1º edición, español, traducción, Raúl Crisapio y otros, 2 tomos.

1) Artículo sobre Leninismo, por Domenico Settembrini, tomo 2, p.p. 897 a 905.

2) Artículo sobre Maoísmo, por V. Ancarani, tomo 2, p.p.960 a 966.

VII) UTOPIA Y PRAXIS. (1980) Elena Sánchez Mora, México, edit. Trillas, 1ª edición, asociación nacional de universidades e institutos de enseñanza superior – ANUIES.

VIII) TEXTOS SOBRE REVISIONISMO. (1982). La actualidad de E. Bernstein Horst Heimann (compiladores) nueva sociedad, edit. Nueva Imagen, impreso en México; Traducción Mariano Fernández y otros, 1ª edición.

IX) INTRODUCCION A LA CIENCIAS POLITICAS. (1995) R. García Cotarelo y L.L. Paniagua S. (compiladores). España, UNED, 6º edición .1991, reimpresión 1995. TEMA VIII: IDEOLOGIAS POLITICAS CONTEMPORANEAS, p.p.361 a 459.

X- ESTUDIOS SOBRE LA REVOLUCION. **1970**. Carr Edward H. Madrid, alianza editorial, libro de bolsillo, 2ª edición, traducción, Eugenio Gallego, p.p. 197-223.

XI- EL MARXISMO DESPUES DE MARX. **1971**. Saugri, Pierre. Barcelona, España, ediciones península 1ª edición, traducción Miguel Adrover, p.p. 41-66 y 67 a 73.

XII- EL MARXISMO DE TROTSKY **1977** Krassó, Nicolás y Otros, México, cuadernos de pasado y presente N° 15, siglo XXI, editores, 3ª edición, traducción Ofelia Castillo, p.p. 7 a 43 y 73 a 94.



## Administración pública y transparencia en El Salvador

Msc. Marlon Hernández-Anzora<sup>15</sup>

Departamento de Ciencias Políticas y Sociales  
Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales

### Resumen

En el artículo anterior denominado “*análisis sobre la administración pública salvadoreña*”, publicado en el número uno de esta revista, se abordó el tema principalmente desde la perspectiva de la eficacia, como elemento legitimador. En este artículo será abordado desde la segunda perspectiva, el de la transparencia.

**Palabras clave:** transparencia, administración pública, *spoils system*, gestión pública, burocracia, etc.

### Introducción

La administración pública, entendida como la materialización de las decisiones y potestades de gobierno, tiene en cualquier Estado posmoderno dos grandes retos: uno de eficacia y otro de transparencia. Un bajo nivel de eficacia junto con un bajo nivel de transparencia puede ser una combinación explosiva no sólo para la legitimidad de la administración pública, sino del gobierno, e incluso, dependiendo de su intensidad, del sistema político mismo.

En el artículo anterior denominado “análisis sobre la administración pública salvadoreña”, publicado en el número uno de esta revista, se abordó el tema principalmente desde la perspectiva de la eficacia, como elemento legitimador. En este artículo será abordado desde la segunda perspectiva, el de la transparencia.

En la actualidad, la ciencia política ha logrado identificar tres grandes etapas de desarrollo de la administración pública: la preburocrática, la burocrática y la postburocrática, como tipos ideales a partir de los cuales podemos enmarcar la situación y las características de la administración pública de A o B Estado, pudiendo desde ellos hacer estudios comparativos. A continuación se presenta un cuadro que sintetiza las características de estas tres etapas de desarrollo de la administración, a partir de los modelos de servicio civil.

MODELOS DE SERVICIO CIVIL (PARADIGMAS)		
PREBUROCRÁTICO	BUROCRÁTICO	POSTBUROCRÁTICO
Servidor público reclutado por la autoridad que nombra entre personas afines ideológica y personalmente. Seleccionado por el poder político al que sirve sin controles internos ni externos.	Los funcionarios tienen el derecho legítimo, amparados por la Constitución, de controlar el poder de los líderes políticos electos.	Reorganización de las estructuras. Democratización de la gestión y preocupación por la receptividad ciudadana. Administración que funciona con criterios surgidos de la lógica de mercado, empresariales.
Se busca del empleado lealtad firme.	Los funcionarios son seleccionados de forma que se	La preocupación por la eficiencia ocupa un lugar preeminente.

<sup>15</sup> Es Máster en Estudios Políticos Aplicados de la Fundación Internacional de Administración y Políticas Públicas (FIAPP) de Madrid. Ha sido investigador del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). Actualmente es el director de la revista Ciencia Política, y es catedrático de Teoría del Estado e Introducción a la Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador (UES).

	garanticen los principios de publicidad, igualdad y mérito.	Transformación de la cultura interna.
La evaluación del rendimiento en función de la fidelidad y de la disciplina con los responsables políticos.	Su eficacia es indiferente al interés partidista en el poder. Sus condiciones de trabajo son definidas por el Parlamento.	Mejora la capacidad técnica de seguimiento del rendimiento de la Administración.
Las normas jurídicas no representan un impedimento para la consecución de objetivos políticos.	El papel fundamental de la burocracia es sostener y preservar los principios constitucionales.	La fragmentación y el corporativismo reclaman respuestas personalizadas e inmediatas y no la remisión a la norma pertinente.
No existe seguridad en el empleo, ni formación reglada, ni carrera definida, ni planificación de recursos humanos.	Tienen seguridad de empleo. La selección es el primer paso en el desarrollo del principio del mérito.	Deterioro de la estructura estatutaria tradicional de la Administración Pública. Evaluación del rendimiento, mecanismos de reducción de excedentes de personal.
Frecuente en países con Estado de Derecho débil y corrupción alta	Las burocracias no sólo ejercen labores administrativas, sino también poderes cuasilegislativos y cuasijudiciales.	Desarrollo de criterios gerenciales con énfasis en aspectos como la gestión de los rendimientos.
Frecuente en países con economía de mercado deficiente y dificultades de industrialización y desarrollo.	Este modelo corresponde con el propio del Estado institucional.	

*Fuente:* Mancilla, F. (2008: 6)

La administración pública salvadoreña cumple con varias de las características de la etapa preburocrática, lo cual es grave si le contrastamos con una buena parte de la sociedad salvadoreña con muchos rasgos de posmodernidad, haciendo que sus complejas y amplias demandas, muy probablemente no estén siendo satisfechas no sólo por inexistentes o erróneas decisiones gubernamentales, sino por un cuerpo administrativo incapaz de cumplir con las decisiones de gobierno, es decir, incapaz de materializarlas.

Un cuerpo administrativo preburocrático da mayor oportunidad a la ineficiencia y la corrupción, haciendo que los retos de transparentar la administración sean fundamentales para dar el salto hacia una administración más avanzada. Sin embargo, dada la experiencia en algunos Estados que pretendieron frenar la corrupción, con una excesiva legalización de sus procesos internos, nos daremos cuenta que esa legalización excesiva (o burocratización) tampoco significa necesariamente mayor transparencia ni mayor eficiencia.

Para entrar de mejor manera en materia, es importante que definamos lo que se entenderá en este artículo por transparencia, para no caer en imprecisiones o vaguedades, y enmarcar con mayor certeza lo que vamos a entender por administraciones públicas con mayor o menos grado de transparencia.

### **Definiciones de transparencia**

El término transparencia se utiliza con mayor frecuencia en la jerga política y jurídica, y es de uso común en los medios de comunicación y la opinión pública. Sin embargo su frecuente utilización no necesariamente clarifica mejor el término, que todavía tiene cierta vaguedad e imprecisión en su definición, lo cual se debe muy

probablemente a que se trata de un término relativamente nuevo en el campo de la ciencia política y también en el derecho.

La transparencia debe ser algo, debe denotar algo, y por tanto, diferenciarse de otro que lo contradice. Es decir, un funcionario público puede administrar los bienes de una institución de manera transparente, o de otra forma diferente a la transparente. Podemos afirmar que un funcionario o gobernante hace una gestión transparente, porque existe otra forma de realizar esa gestión, que no lo es.

El término transparencia comienza a utilizarse hacia finales del siglo XX, proveniente de cuatro grandes hechos históricos: 1) el primero relacionado al fin de la guerra fría y la reforma política del Estado soviético, a través del desarrollo de la democracia como régimen político y la adopción de la “glasnot”; 2) Como segundo, se puede mencionar la revolución tecnológica e informática de finales del siglo XX, especialmente de la telemática y la informática; 3) el tercer hecho es la lucha contra la pobreza y la corrupción que intentaron abanderar grandes organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano para el Desarrollo y la entonces recién creada Transparencia Internacional; 4) el último hecho histórico se encuentra ligado al ámbito económico, sobre todo a partir de la crisis asiática –que diera inicio en 1997 con la crisis financiera de Tailandia-, que hizo irrupción en las principales entidades económicas y financieras internacionales y nacionales (Umaña, 2000:7).

Los anteriores hechos históricos pueden sintetizar el surgimiento del término transparencia, cuya principal justificación proviene de utilidad cada vez más frecuente y práctica en los regímenes democráticos. Se debe precisar que cuando nos referimos a transparencia se hace desde el ámbito de lo público, es decir, en lo relativo al manejo de la cosa pública. En ese sentido, la exigencia de prácticas transparentes aplica para la gestión pública, por lo cual especialistas como Carlos Umaña o Raúl Torres al hablar de transparencia prefieren precisar y referirse a ella como transparencia pública. Es importante dejar claro que el hecho de delimitar la transparencia a lo público, no significa que los privados que administran bienes o servicios públicos estén fuera de la exigencia de gestionar transparentemente.

A continuación se presenta un cuadro con diferentes definiciones de transparencia, proveniente de diferentes autores e instituciones:

<b>Definición de Transparencia</b>	<b>Autor</b>
“Es la conducción de los negocios públicos en una situación de apertura que permite a todos los agentes ver los procedimientos del gobierno y todas sus entidades” (FUSADES, 2007:1).	FUSADES, Departamento de Estudios Legales
“En términos generales, la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público. Entendida de esta manera, la transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, favorece el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública” (Guerrero, 2000:22)	J.P. Guerrero Amparán, <i>La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía</i> , DTDAP 89, p. 22, octubre, 2000.
“Es un principio de la ética pública que establece a los servidores públicos actuar de manera accesible para que toda personal natural o jurídica, que tenga interés legítimo, pueda conocer si las actuaciones	Ley de Ética Gubernamental de la República de El Salvador, en su artículo 4 literal “f”

del servidor público son apegadas a la ley, a la eficiencia, a la eficacia y a la responsabilidad”.	
“Es el deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos”.	En la República de Panamá, la Ley No. 6 que dicta las normas para la transparencia en la gestión pública, publicada en enero de 2002, (Art. 1, Numeral 13)
“Se entenderá por transparencia en la gestión municipal a las políticas y mecanismos que permiten el acceso público a la información sobre la administración municipal”.	Código Municipal de El Salvador, Art. 125-A
“...una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público... la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la ‘vitrina pública’ para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas...”.	UGALDE, Luis Carlos (2002) <i>Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México</i> . México: IFE.

La definición de la legislación panameña resulta por demás interesante, primero porque concibe a la transparencia como un deber en el funcionamiento de la administración pública, dándole carácter de obligatoriedad y por tanto de exigibilidad, en tres aspectos fundamentales: el uso de recursos, los criterios que sustentan sus decisiones, y la conducta de los funcionarios públicos.

A partir de las definiciones antes expuestas, es claro que el término transparencia aparece ligado al dinamismo de la gestión pública, que no es estático ni abstracto, sino que debe y puede ser medido a través de ciertos indicadores. La transparencia se materializa, si y sólo si, se realiza una gestión pública, es decir, que ésta es precondition necesaria para que podamos exigir o hablar de transparencia. Ésta se relaciona con publicidad y acceso a la información pública; rendición de cuentas tanto del manejo de recursos públicos, como de las decisiones y acciones de la administración pública y el gobierno; y con la existencia de normas claras para el funcionamiento de las entidades públicas.

Otros autores establecen que la transparencia también está relacionada con la participación de los ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil, en el sentido de que éstos puedan generar auditoria social, es decir, que puedan exigir y evaluar las respuestas de los funcionarios con respecto a sus decisiones y acciones, así como incidir en la toma de decisiones y en su ejecución. Esto último visto no sólo como generador de efectividad en la implementación de políticas públicas, sino también como generador de mayor transparencia y credibilidad de las decisiones públicas y de las instituciones en general.

### **Relación transparencia, partidos políticos y administración pública (a modo de conclusión)**

Partimos del supuesto, analizado en el presente y anterior artículo, que nuestra administración pública se encuentra aún en etapas preburocráticas, con ciertas características del burocratismo weberiano. Debido a esas características hay aspectos fundamentales en los que aún encuentra falencias importantes, como son los procesos

de selección de los servidores públicos, y, más aún, la carencia -prácticamente total- de un sistema para la profesión pública.

La dinámica de *spolis systems*, es un terreno fértil no sólo para la ausencia de profesionalización, sino para la confusión entre las funciones y fines de las instituciones públicas y los de los partidos políticos; es decir, la confusión entre los fines del Estado con los fines-intereses de los partidos.

Una administración poco profesional, cuyo mérito fundamental es la fidelidad partidaria o hacia al funcionario público de turno, es siempre propensa a la falta de transparencia, desde el momento en que puede perfectamente no ser competente para el desempeño de su cargo, sino también porque da prioridad antes que al interés general del Estado, a los intereses particulares de las cúpulas partidarias o de la carrera del funcionario público. La utilización de recursos públicos y la contratación de personal para campaña electoral es sólo una de las consecuencias.

Si esta variable la mezclamos con la ausencia de regulación de los fondos privados de los partidos para campaña electoral, y por tanto la posible la vinculación entre funcionarios públicos y decisiones políticas tendientes a favorecer a los grupos que financiaron sus campañas, bien sea personales o partidarias, aunado los factores antes mencionados de contar con una administración pública no sólo débil, desprofesionalizada y manipulable por el funcionario de turno, podemos inferir que el cuerpo burocrático no tendrá ni será ninguna garantía para que las decisiones políticas se desvíen de sus fines legales y constitucionales establecidos, respondiendo a los intereses de pequeños grupos de poder de la manera más discrecional e invisible para la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

Campos, H. (2007). “Abusos burocráticos contra los ciudadanos”, *La Prensa Gráfica*, 29/junio.

Departamento de Estudios Legales (2007). “Acceso a la información pública”, *Boletín de estudios legales*, Boletín No.73, El Salvador: FUSADES.

Dimock, Marshall (1967). *Administración Pública* (México, UTEHA)

Donald, K. (2006). “Arrojando luz sobre la corrupción: Ley de Transparencia de la Función Pública y Ley de Libertad de Información”, *Cómo combatir la corrupción*, Vol. XI, No. 12, eJournal USA, Departamento de Estado.

Ferreira, F. (1985). *Delitos contra la administración pública: análisis dogmático de los títulos III y IV del decreto ley 100 de 1980* (Medellín, Temis)

Fócil Ortega, M. (2004). “El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones de la operación del nuevo modelo de la administración del personal público”, *Revista de Administración Pública*, Vol. XXXIX, No. 1, INAP, México.

García Cachafeiro, M. (1998). “La reforma de la administración pública”, *ECA*, Año LIII, No. 594.

Guerrero, J. (2000) “*La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*”, **DTDAP 89**.

---

Mancilla, F. (2008) “La profesionalización del servicio público en función de la Reforma Política del Estado y la Gobernanza: un estudio comparado entre México y Chile”, ponencia presentada en el *IV Congreso ALACIP*, en San José de Costa Rica.

OSI (2006). *Transparency & Silence* (USA, Open Society Institute)

Reyes Heroles, F. (2003). *Corrupción: de los ángeles a los índices* (México, IFAI)

Ruiz Mariscal, M. (2004). “La ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental y las líneas estratégicas para la conformación de un gobierno ético y socialmente viable: su instrumentación en el ámbito de las comunicaciones y transportes”, *Revista de Administración Pública*, Vol. XXXIX, No. 1, INAP, México.

Ugalde, Luis C. (2002) *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México: IFE.

Umaña, C. (2000). *La transparencia en El Salvador: un nuevo desafío* (El Salvador, PROBIDAD)

Villanueva, E. (2003). *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica* (México, UNAM)

Cuerpos legales consultados:

- Constitución de la República
- Código Municipal
- Convención Interamericana contra la Corrupción
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Ley de Servicio Civil
- Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
- Ley de Ética Gubernamental
- Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública
- Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (República del Perú)
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Estados Unidos Mexicanos)
- Tratado de la Unión Europea relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea (Bruselas)

# ENTREVISTA



## **Las reformas electorales en El Salvador de cara al proceso electoral 2009**

**Entrevista con el Magistrado del TSE  
Eduardo Urquilla Bermúdez (1ª Parte)**

*Entrevista realizada por el Lic. Luis Eduardo Ayala Figueroa para de la revista de Ciencia Política de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales. Efectuada en las instalaciones del Tribunal Supremo Electoral el día viernes cuatro de julio de 2008 al magistrado Eduardo Urquilla Bermúdez, siendo su centro de discusión las reformas electorales en El Salvador de cara al proceso electoral 2009.*

**Luis Ayala (L.A.):** En el marco de la revista de Ciencia Política de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, donde los temas abordados tienen que ver con los regímenes políticos, ideologías políticas, autoridades políticas entre otros; hemos tenido a bien analizar el tema de la reforma electoral en El Salvador de cara a las elecciones a celebrarse próximamente.

Y es que preocupa ahora este aspecto no solo porque el evento está cercano sino porque es un tema que recurrentemente es objeto de atención para los círculos académicos, actores políticos, autoridades en materia electoral y esa es la razón de la entrevista.

Para empezar me gustaría saber tu opinión respecto al Código Electoral como el marco legal que regula el proceso electoral en general y el evento electoral en particular. Básicamente referido a unos aspectos tales como el aporte que el Código Electoral vigente a coadyuvado al proceso de democratización en el país. Si tu valoración es afirmativa ¿en que términos?

**Eduardo Urquilla (E.U.):** Ya, bueno; en principio hay que pensar que el actual Código Electoral es fruto de los Acuerdos de Paz. Antes existía una normativa que había sido criticada por los Partidos Políticos que entraban en contienda antes de los Acuerdos de Paz. Ante esa crítica, nos podemos preguntar ¿Qué realmente de nuevo nos proporcionaba el Código Electoral posterior a los Acuerdos de Paz? Y en cierto sentido traía innovaciones y una de ellas era en cuanto a la institucionalidad del ente rector de las elecciones: el TSE.

Con su nueva conformación derivada de las reformas de los Acuerdos de Paz, traía atribuciones administrativas y jurisdiccionales planteadas ya en un nuevo Código Electoral de una forma cualitativamente mejor a las anteriores normativas. Establecía una separación de atribuciones y al mismo tiempo una forma de votación con la nueva conformación del TSE.

Después podemos analizar si eso ha sido eficaz y eficiente en esa regulación pero es un aspecto que se desarrolla en el nuevo código electoral. Ahora estimo que los demás temas del código no se diferencian mucho cualitativamente al anterior Código Electoral, pero si da garantía entre los mismo partidos políticos para la administración del proceso electoral. Los organismos electorales temporales, como las JED, JEM y la JRV son integradas precisamente por Partidos Políticos y además establece la vigencia de los mismos Partidos Políticos durante el proceso electoral. Se establece que éste yo creo que es de las situaciones mas importantes establecidas en el código electoral de 1992, es darle institucionalidad a la Junta de Vigilancia Electoral, que está conformada por todos los Partidos Políticos y que es prácticamente como un resultado del papel que la misma constitución le había señalado a los partidos políticos pero que no se había concretizado en una misma institucionalidad, que era que los mismos partidos políticos dentro de un proceso de competitividad tuvieran el papel de vigilantes de la administración del

proceso. Entonces efectivamente hay situaciones nuevas y lo que nos podemos preguntar es: Si a la fecha estas situaciones están agotadas o no de cara a la democratización del país.

En su momento y en esto comparto el pensamiento de varios analistas políticos y con miembros de partidos políticos que en su momento (después de los Acuerdos de Paz) si satisfacía las exigencias de este nuevo caminar histórico hacia la democratización del país se comprometía a avanzar después de los Acuerdos de Paz, pero a la fecha estimo que algunas instituciones y algunas normativas están totalmente agotadas y es necesario a estas alturas del proceso democrático una segunda generación de reformas a todo el sistema electoral.

**L.A:** Si estas familiarizado con el concepto que te voy a proponer que se desprende del informe del PNUD sobre la democracia en América Latina donde hay un esfuerzo por hacer una medición de la democracia en la región a partir de un concepto que se denomina IDH (Índice de Democracia Electoral). Y lo he retomado porque me gustaría saber tu opinión respecto al avance en nuestro país de los temas electorales a partir de los siguientes conceptos en concreto:

Primero: Derecho al voto; se establece que en América Latina hay una amplitud respecto a la posibilidad que las personas independientemente de sexo, raza o condición social puedan acceder al voto. Tu valoración al respecto cual sería particularmente referido al tema de los salvadoreños en el extranjero.

**E.U:** Considero que respecto a este punto si ha existido un avance respecto a permitir el ejercicio del sufragio y a convertirlo en el carácter universal y creo que en ese punto los diferentes organismos internacionales en este caso el estudio de las Naciones Unidas refleja que específicamente en El Salvador, la calidad del acceso al voto no ha sufrido ninguna irregularidad significativamente que pueda ser señalada como una queja en el cumplimiento del ejercicio de los derechos políticos.

El punto específico de los salvadoreños en el extranjero es un tema que no solamente a nivel del El Salvador sino que es regional y a nivel de América Latina, es un tema que siempre ha estado pendiente para enjuiciarlo desde el punto de vista que obstaculiza el ejercicio de ese derecho político y que las diferentes instituciones electorales y los gobiernos han hecho muy poco para que se haga efectivo este derecho. En El Salvador que es un país muy peculiar y especial por la migración, debería ser uno de los países protagonistas en el ejercicio del acceso al voto, sin embargo no es así. Otros países que no tienen estas características de migración como El Salvador sin embargo han dado ese paso cualitativo de facilitar el acceso independientemente de juzgar las expectativas pobres que refleja el ejercicio del derecho al voto de los nacionales en el extranjero.

En el país se ha dado hace un año y medio dos años un avance en cuanto a permitir duizar a través de un proyecto piloto a salvadoreños en ciertos Estados de los Estados Unidos. Ellos esperan que ese espacio se concrete en la oportunidad que puedan tener de ejercer el sufragio en las próximas elecciones.

El TSE este año dio una resolución en el sentido de incorporar los DUI extendidos en el exterior al registro electoral. Esto implica que efectivamente las personas que adquirieron DUI en el extranjero van a tener la oportunidad de votar pero no todavía en el sentido de ejercer el sufragio desde el lugar de su residencia y mucho menos a través de correo (hablando de la papeleta de voto por correo) sino la oportunidad que se establece es el ser incorporado al registro electoral y el día de las elecciones puedan venir al país y a partir de unas urnas especiales previamente identificadas como DUI en

el exterior van a tener la oportunidad de votar. Hasta esto se ha llegado actualmente en el Tribunal.

**L.A:** Otro criterio importante en el ámbito electoral tiene que ver con elecciones limpias y me quiero referir a tu valoración sobre el papel del TSE orientado al conteo fidedigno y eficiente de los votos emitidos, dado que su es una exigencia permanente de los Partidos Políticos y de la ciudadanía que los resultados electorales estén a tiempo, y si te puedes referir también a lo sucedido en las elecciones por Concejo Municipal 2006 por San Salvador, que fue un tema altamente discutido.

**E.U:** En ese informe de Naciones Unidas si se establece y yo lo comparto por lo que he podido conocer es que no existen señalamientos que en el proceso electoral después de la firma de los Acuerdos de Paz hayan existido irregularidades significativas en este tema de la limpieza del proceso electoral.

Debido al modelo que tenemos en El Salvador de la parte administrativa del proceso en el momento de las elecciones son los partidos políticos los que administran directamente los procesos en los organismos electorales temporales. Me refiero a las JED y JEM, así como en las JRV el propio día de las elecciones. Es decir que son los mismos Partidos Políticos los que están administrando el proceso y además existe la vigilancia de los mismos partidos en todo el proceso.

El propio día de las elecciones se encuentran todos los partidos intervinientes ejecutando labores respecto al conteo de votos.

Desde ese punto de vista y con este enfoque los mismos contendientes son los que están vigilando el actuar de los propios administradores y es muy difícil que exista una irregularidad porque son los mismos Partidos Políticos los que participan en la administración y vigilancia de esa etapa del conteo fidedigno.

En esa misma línea de limpieza un punto importante de lo que has tocado y recordando las elecciones de 2006 en cuanto a la oportunidad de dar los resultados electorales nosotros durante la preparación de las elecciones de ese año teníamos serios problemas en cuanto a toda la estructura referida al escrutinio preliminar de ese día, hicimos una serie de pruebas y realmente no fueron muy exitosas. Entonces estábamos con miedo que el propio día de las elecciones no funcionara de manera oportuna. Sin embargo, ese día se satisfizo lo esperado en el escrutinio preliminar, no hubo ninguna falla y el propio día la población salvadoreña tenía los resultados en más de un noventa por ciento y ya era muy significativo para especular sobre posibles ganadores del proceso.

Creo que fue una buena calificación la que se obtuvo en cuanto a dar los resultados ese mismo día. El caso de San Salvador es un caso muy especial porque después que se dieron los escrutinios preliminares se entró a la nueva fase del escrutinio final en los días posteriores a las elecciones donde se convocan a las JED y se ratifican y se van estudiando acta por acta. También creo que se actuó en esa etapa con bastante eficacia pero la gran falla que se dio en el 2006 fue el dar los resultados electorales y la información del Concejo Electoral fue que hubo un retraso y habría que investigar su responsabilidad que creo que fue mas de carácter político. Hubo un retraso al no haber dado a conocer esos resultados inmediatamente que se tenían y entonces se entró en un espacio de tiempo de especulación de quien era el ganador y los dos partidos mayoritarios FMLN y ARENA se declararon vencedores. Por la alta competitividad que hubo y a una diferencia de ciento y pico de votos y había una gran cantidad de votos impugnados que si nosotros hacemos la comparación matemática para decidir al ganador teníamos que hacer una tarea muy especial en cuanto a designar la validez de los votos impugnados y a través de estos es que se iba a decidir realmente al ganador.

Es así de conformidad con la ley que en una noche bastante violenta se decidió hacer el conteo de papeletas ante las cámaras de televisión y se revisaron cuales habían sido los votos impugnados por mesa y fuimos decidiendo la validez de cada uno de ellos y fue así que se dio el resultado de la diferencia de 44 votos, pero quiero decirte que el trabajo del escrutinio final se dio con la diligencia debida. Se tenían estos resultados y se hubieran dado a conocer pero si hubo una irresponsabilidad en no haberlos dado a conocer oportunamente lo que acarreó una serie de especulaciones y lo que todos conocemos de un Partido Político con el objeto de defender el voto y la victoria que presuntamente consideraba de es Partido Político.

**L.A:** En esta primera parte haciendo un balance de lo que hemos comentado se puede decir que en los términos expuestos sobre los avances en términos de democratización del Código Electoral, ¿tu balance podría ser positivo en cuanto administración de procesos electorales?

**E.U:** A comparación del marco normativo institucional antes de los Acuerdos de Paz si, efectivamente; pero yo creo que es tiempo de hacer una reflexión y revisión de todo el marco institucional del sistema electoral salvadoreño y creo sin lugar a dudas y sin temor a equivocarme a estas alturas un diagnóstico del mismo nos daría la conclusión que actualmente en la mayoría de las normas institucionales del actual sistema electoral ya está agotado y es necesaria una segunda generación de reformas al sistema electoral.

**L.A:** Ahora me quiero referir a un segundo bloque de temas que tiene que ver con un breve cometario a las reformas aprobadas más recientemente, particularmente a aquellas que se dieron en el contexto de diciembre de 2007.

Por ejemplo, los decretos legislativos 520, 521 y 502; todos ellos referidos a reformas cuya vigencia serán efectivas para el evento del 2009.

En el DL 520 que reforma los artículos 205, 214 y 222, la regla general en todas estas reformas tienen que ver con la imposibilidad de postularse simultáneamente a la presidencia de la República, a un concejo municipal o a una diputación, cuando las elecciones se disputan como en este caso el mismo año.

Tu opinión al respecto, dado que se ha criticado que esta puede ser una reforma con un sentido ad – hoc, muy dirigida a un grupo o persona en particular; cuando las leyes deben crearse en términos generales para aplicaciones generales y así pretender una mejor aplicación de justicia.

**E.U:** Bueno, en diciembre de 2007 se dieron una serie de reformas al Código Electoral en principio se hace ver que se da en dos campos: El primero dentro de la administración electoral y otra dentro del ámbito que podríamos llamar interpartidario. Esto de acuerdo a la naturaleza de las reformas electorales.

En el primer campo obviamente de la administración electoral como en el campo de la difusión interpartidista se puede diferenciar la importancia o la necesidad de que en el sistema se dieran estas reformas, es decir; la calidad primaria de prioridad que podrían tener estas reformas.

Las realizadas dentro del campo de la reforma electoral pienso que todas las reformas que se dieron dentro del Código en el 2007, que atañen a la administración electoral eran reformas de carácter secundario o terciario, no importantes para una buena administración del proceso electoral.

Respecto a la que tu señalas en inhibir la postulación simultanea entiendo que fue una reforma que impedía a ser candidato a varios cargos; esto nunca ha existido en la

normativo ni creo que hubiera antecedentes, es mas, se daba el caso de permisibilidad en el caso de la Asamblea Legislativa y el PARLACEN, ahora se dieron estas normas que según se mencionaba eran dedicadas exclusivamente a un candidato de un Partido Político en concreto.

Analizar de la conveniencia o no dentro del campo político al menos yo podría manifestar que no es algo que atañe significativamente al ejercicio del sufragio, es decir; como un obstáculo tanto por normas nacionales como de carácter internacional, que garanticen el ejercicio del sufragio. Esto implicaría que las motivaciones que impulsan en nuestro medio las reformas de carácter político son muy personalistas, y no de carácter general y técnico como debería ser. Por eso es que repito que todas las reformas que se dieron en diciembre de 2007 no vienen a modificar grandemente la operatividad del sistema para tener un mejor proceso electoral.

Otra de las reformas que se dieron en esa misma época que considero que eran necesarias que eran en el campo interpartidista y me refiero a la regulación de la inscripción y cancelación de Partido Político. Digo que esta reforma era necesaria independiente que si lo que se reguló al final era bueno o malo pero si era necesario porque había una sentencia de inconstitucionalidad a varios artículos del Código Electoral; una sentencia de 2006 después de las elecciones la Sala de lo Constitucional declaró varios artículos inconstitucionales y si no me equivoco son los artículos 179, 182 que se referían a la inscripción y cancelación de Partido Político.

Ahora en esta oportunidad y he retomado gran parte de alguno de los espíritus mencionados de la sentencia de inconstitucionalidad la Asamblea lo retomó y ahora tenemos nuevos requisitos en la inscripción de Partido Político como sabemos son cincuenta mil afiliados y en cuanto a la cancelación se dejó única y exclusivamente para el tipo de elecciones legislativas y estableció que deben tener cincuenta mil votos como resultado o al menos una representación y esta situación impediría la cancelación. Creo que esta reforma era importante darla. Ahora, si era lo más adecuado haberlo regulado de esa forma ese es otro tema.

**L.A:** Hay un par de reformas más a las que me quiero referir y tienen que ver con el tema de los votos nulos e impugnados. Una discusión que se dio en el contexto de estas reformas al interior de la Asamblea Legislativa y un diputado recuerdo el entonces independiente ex diputado del PDC, expresaba que a el no le parecían que se quitara algunos tipos de seguro al mecanismo de protección del voto, específicamente que ya no será nulo sino impugnado aquel que marque dos banderas pero que se logre identificar que su intención original era una de ellas. Igual al caso del artículo 273 – D que dice que no será nulo el voto cuando en la papeleta no aparezca la firma del secretario ni el sello de la JRV. ¿Cuál es tu opinión al respecto?

**E.U:** Este es un tema bastante interesante y tiene como antecedente directo que justifica esta reforma el hecho que se dio del conteo de votos impugnados en las elecciones de 2006.

Cuando nosotros hicimos el conteo de votos impugnados y fuimos revisando la validez de cada uno de ellos nos fuimos dando cuenta que en la mayoría de votos impugnados la causa o motivo de ello había sido que no aparecía la firma o el sello en la papeleta porque en alguna de ellas no existía la certeza de la verdadera intención del votante.

Ciertos representantes de Partido Político consideraron en el primero de los casos la falta de firma y sello del Secretario eran de carácter intencional que se había dado ese hecho. Como recordamos quienes administran directamente la JRV son los mismos Partido Político. Los cargos de secretario son dados por el tribunal, sorteados por el

tribunal entonces se escucharon argumentos como este de que algunos secretarios de mesa de conteo de votos cuando llegaba un votante y presuntamente lo identificaba que era de un Partido Político iba a dar el voto por un Partido Político, a propósito el secretario no firmaba ni sellaba la papeleta y fue así como en el conteo aparecían con estas irregularidades juntamente con otras que le dieron la calificación de impugnado, y por eso los magistrados tuvimos la oportunidad de ver en esas papeletas que revisamos que se encontraba esa anomalía; fue ahí donde nació la motivación no de eliminar si no de no darle la calidad de voto nulo por esas circunstancias sino que va a la calidad de una impugnación que va a estar en última instancia revisada y validada de acuerdo a los criterios de los organismos encargados.

Creo que no fue la mejor medida para realmente subsanar este problema, porque por otro lado está el garantizar que el verdadero ejercicio del voto y la verdadera intención del votante de elegir a un Partido Político pienso que debe prevalecer y en eso todos estamos de acuerdo y no por el funcionamiento de un mal administrador de mesa debe declararse nulo un ejercicio del voto, pero si deberían de haberse creado otros mecanismos que garanticen siempre la autenticidad de la papeleta con la verdadera intención del votante. Por ejemplo, hacer responsable a todos los miembros de mesa en cuanto a fijarse que estén firmadas y selladas las papeletas o darle una sanción al secretario o hacer otra clase de regulación para garantizar que el funcionario ponga la firma y el sello.

Tengo la esperanza porque lo he escuchado de distintos representantes políticos que estas reformas de cara a las elecciones de 2009 en los temas de votos impugnados y nulos se va a revertir la reforma de 2007 a esta reforma, que ha creado una imagen negativa respecto a la administración del proceso porque tal como han señalado algunas personas no garantiza la limpieza del proceso dejando un muy amplio criterio a los administradores del proceso el darle la validez o no a una papeleta y esto se vuelve mas grave si nosotros especulamos que las elecciones de 2009 van ha ser altamente competitivas donde los victoriosos podrían ganar por estrecho margen y con un cúmulo de este tipo de papeletas sería realmente peligroso frente a la transparencia del proceso.