

nº1 VOL.1 2006_Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Sumario_

_01_G. BALLARINO (Univ. Milán) «*Que fai que a democracia funcione? Cultura, economía e diferenzas territoriais na Italia contemporánea*». **_02_B.** GUY PETERS (Univ. Pittsburgh) «*Democracia e administración pública: a conexión emerxente*». **_03_A.** NOGUEIRA (Univ. Santiago) «*Dualidade de réximes laborais e determinación das condicións de traballo do profesorado universitario*». **_04_A.** PRADA, M^º X. VÁZQUEZ e M. SOLIÑO (Univ. Vigo) «*O papel da valoración económica na xestión pública das áreas naturais protexidas*». **_05_O.** SALIDO (UCM) «*A incorporación das mulleres ao emprego: un reto para o benestar social*». **_06_J.** SÁNCHEZ, C. ORDÓÑEZ e C. MOLINA (Univ. Málaga) «*As necesidades relativas de gasto das CCAA. Elaboración dun indicador baseado na poboación*». **_07_M.** SOUTO (Univ. Oxford) «*Avaliacións de políticas: unha revisión crítica das definicións, deseños e métodos*». **_08_J.** SUBIRATS (UAB) «*O novo papel dos gobernos locais desde a proximidade e a implicación cidadá*». **_09_M.** VILLORIA (Univ. Rey Juan Carlos) «*Avaliación das políticas e as prácticas sobre os conflitos de intereses: un informe comparativo*». **_Recensións_01_H.** CEBOLLA (Fundación Juan March / Nuffield College), J.J. González e M. Requena (Eds.) (2005) «*Tres Décadas de Cambio Social en España*». **_02_J.** ÁLVAREZ, Toni Domènech (2005) «*El Eclipse de la Fraternidad*». **_03_C.** GARCÍA (Univ. Santiago de Compostela), Peter Hedström (2005) «*Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology*».

nº1 VOL.1 2006_Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Consello Editorial

_PRESIDENTE

ANTONIO IZQUIERDO ESCRIBANO.
Director da Escola Galega de Administración
Pública e catedrático de Socioloxía [*Universidade
da Coruña*].

_DIRECTOR

RAMÓN BOUZAS LORENZO.
Profesor titular de Ciencias Políticas e da
Administración [*Universidade de Santiago de
Compostela*].

Comité Científico

_Área de Ciencias Políticas

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ.
Profesor titular de Ciencias Políticas e da
Administración [*Universidade de Murcia*].

_Área de Ciencias da Administración

CARLES RAMIÓ MATAS.
Profesor titular de Ciencias Políticas e da
Administración [*Universidade Pompeu Fabra*].

_Área de Dereito Administrativo

XAVIER FERREIRA FERNÁNDEZ.
Profesor titular de Dereito Administrativo
[*Universidade de Santiago de Compostela*].

_Área de Dereito Constitucional

EVA SÁENZ ROYO.
Profesora axudante de Dereito Constitucional
[*Universidade de Zaragoza*].

_Área de Economía

SANTIAGO LAGO PEÑAS.
Profesor titular de Economía Aplicada
[*Universidade de Vigo*].

_Área de Socioloxía

FABRIZIO BERNARDI.
Profesor titular de Socioloxía [*UNED*].

EDITA:

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)

Rúa de Madrid, 2 – 4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

TRADUCIÓN:

Barreiro Comedeiro, Moisés
Díaz Lage, José María
González Bueno, María do Carme

DESEÑO E MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

DEPÓSITO LEGAL:

PO—510/06

Sumario



_PRESENTACIÓN	P. 5/6
_ARTIGOS	
_ Gabriele Ballarino (Universidade de Milán), « Que fai que a democracia funcione? Cultura, economía e diferenzas territoriais na Italia contemporánea ».	P. 7/28
_ B. Guy Peters (Universidade de Pittsburgh), « Democracia e administración pública: a conexión emerxente ».	P. 29/46
_ Alba Nogueira (Universidade de Santiago de Compostela), « Dualidade de réximes laborais e determinación das condicións de traballo do profesorado universitario ».	P. 47/69
_ Albino Prada, María Xosé Vázquez e Mario Soliño (Universidade de Vigo), « O papel da valoración económica na xestión pública das áreas naturais protexidas ».	P. 71/94
_ Olga Salido (Universidade Complutense de Madrid), « A incorporación das mulleres ao emprego: un reto para o benestar social ».	P. 95/119
_ José Sánchez, Carmina Ordóñez e Carmen Molina (Universidade de Málaga), « As necesidades relativas de gasto das CCAA. Elaboración dun indicador baseado na poboación ».	P. 121/172
_ Manuel Souto (Universidade de Oxford), « Avaliación de políticas: unha revisión crítica das definicións, deseños e métodos ».	P. 173/202

_ Joan Subirats (Universidade Autónoma de Barcelona), «**O novo papel dos governos locais desde a proximidade e a implicación cidadá**». P. 203/215

_ Manuel Villoria (Universidade Rey Juan Carlos), «**Avaliación das políticas e prácticas sobre os conflitos de intereses: un informe comparativo**». P. 217/255

_RECENSIONÍS

_ Héctor Cebolla (Fundación Juan March / Nuffield College): J. J. González y M. Requena (eds.) (2005), **Tres décadas de cambio social en España**. P. 257/261

_ Jorge Álvarez: Antoni Domènech (2005), **El eclipse de la fraternidad**. P. 263/268

_ Celestino García (Universidade de Santiago de Compostela): Peter Hedström (2005), **Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology**. P. 269/274

_SUMMARY P. 275/277

Presentación



Un dos trazos de maior impacto que caracterizou a evolución do pensamento administrativo durante o derradeiro cuarto do século pasado e o primeiro lustro do actual foi o arraigamento da idea de transformación permanente. As variadas formas de entender a xestión dos asuntos públicos xa non se conciben de maneira determinista, estática e cerrada, senón como un catálogo de potencialidades que permiten unha mellor adaptación das organizacións públicas ás súas continxencias.

O concepto de adaptación, revestido, con moita frecuencia, dunha incoherente retórica reformista e modernizadora, no só esixiu dar unha resposta aos desafíos que o contorno tecnolóxico está a suscitar, senón que obrigou a incorporar na axenda institucional a satisfacción das demandas da cidadanía como primeiro obxectivo da acción administrativa. Trátase dunha predisposición que está presente en calquera das correntes que pugnaron nas décadas precedentes por desatar as entidades complexas das construcións burocráticas. Alén disto e desde una visión competitiva entre as organizacións públicas, búscase a excelencia dunhas fronte ás demais, e esta “porfía saudable” convértese nun factor estratéxico no funcionamento das entidades que serven os cidadáns.

Co empeño de servir mellor a cidadanía galega e facer extensibles os beneficios das actividades emprendidas a outras institucións e administracións, hai agora un ano, a Escola Galega de Administración Pública decidiu reforzar o seu labor formativo coa posta en marcha de diversas iniciativas en materia de investigación que responderon ao propósito de atender máis eficientemente as demandas dos nosos concidadáns, non só actuando sobre os problemas do presente, senón reflexionando e achegando solucións sobre o porvir que somos quen de albiscar.

Esta nova forma de entender o compromiso da Administración cos cidadáns entendemos que existe un redeseño das canles a través das que os organismos públicos comunican e divulgan tanto os seus proxectos como os achados que, no noso contorno máis próximo e desde outros ámbitos, poden contribuír a mellorar o noso benestar a través dunha acción administrativa de maior calidade. Este xeito máis activo de concibir a comunicación inspira a política de publicacións que o noso centro acaba de emprender e ponse de relevo especialmente na concepción da nova publicación periódica que a Escola Galega de Administración Pública pon en marcha coa presentación do primeiro número de *Administración & Cidadanía*.

Como o Consello Editorial quixo deixar claro desde a súa primeira xuntanza, *Administración & Cidadanía* desexa achegar una perspectiva transdisciplinaria ao estudo das administracións públicas e superar os constrinximentos que carrexan as visións excesivamente sectorizadas provenientes tanto do mundo académico como do profesional. O seu compromiso é tanto ofrecer un espazo para a difusión e mais o debate das investigacións que nun nivel teórico repensan permanentemente o encaixe das administracións públicas nas sociedades ás que serven, como apoiar a actividade dos empregados públicos difundindo traballos de carácter máis empírico e boas prácticas. Todo iso deberá fornecer de novas achegas ao estudo dos procesos de intervención pública desde as disciplinas xurídico-sociais.

A pretensión transdisciplinaria que o lector constatará desde este primeiro número, ademais de garantir unha diversidade temática que reflicte nitidamente os eidos tan diferenciados sobre os que actúan as administracións contemporáneas e as diversas áreas de coñecemento das que provén o noso saber sobre o sector público, permite ofrecer un xeito distinto de considerar a acción política e, dentro dela, a administrativa, que coidamos que pode axudar a superar as constricións do estudo estático das institucións formais ou as deficiencias dunha visión excesivamente descritiva e exenta da necesaria investigación comparada dos procesos de elaboración de políticas públicas.

Así mesmo, nun contexto en que a xestión pública precisa cada vez máis unha actuación coordinada en espazos interadministrativos asimétricos, situados en contextos de gran diversidade de competencias, amplitude territorial, magnitude de recursos empregados e desenvolvemento institucional variable, *Administración & Cidadanía* desexa estimular o estudo da actividade administrativa desde un enfoque subestatal, que, no marco dunha acción de goberno multinivel, non esquivará as achegas doutros actores non estatais inseridos, no entanto, dun modo moi activo no sistema político.

O especial interese polos fenómenos de interdependencia é o que lle dá enerxía a este empeño editorial e, máis en xeral, é o que anima a todos os que desde a Escola Galega de Administración Pública fan posible o nacemento desta nova publicación; todo o cal se materializa na arela de que *Administración & Cidadanía* se converta nunha empresa de cooperación viva, que alente a colaboración entre editores, autores e lectores. Os medios tecnolóxicos hoxe dispoñibles fano posible, e é vontade do noso centro intensificar a súa utilización en beneficio do produto final.

Coa ambición de que *Administración & Cidadanía* logre acadar os seus obxectivos e consiga crear unha ágora de diálogo frutífero entre académicos e profesionais, quixera finalizar invitándoos a participar activamente neste proxecto.

Antonio Izquierdo Escribano
Presidente do Consello Editorial de *Administración & Cidadanía*

Que fai que a democracia funcione? Cultura, economía e diferenzas territoriais na Italia contemporánea



De onde sae un bo goberno? Depende da riqueza ou é ao contrario? Que papel desempeña a cultura no rendemento institucional e económico dunha sociedade? Este artigo aborda estas cuestións, tan antigas como a mesma socioloxía, por medio dunha discusión analítica e empírica do traballo recente de Robert D. Putnam. En primeiro lugar, describe o traballo empírico de Putnam sobre as rexións italianas e a evolución da súa análise e do seu marco teórico. En segundo lugar, pon a proba empiricamente as conclusións de Putnam sobre a relación entre cultura cívica e rendemento económico con datos ecolóxicos sobre as provincias italianas. A conclusión é que Putnam tirou conclusións demasiado amplas: se ben el propón unha explicación cultural-histórica da diferenza entre a Italia setentrional e a meridional, esta análise empírica demostra que a cultura cívica e o rendemento económico son dous fenómenos diferentes, (fortemente) relacionados ao longo de períodos temporais dilatados pero relativamente independentes a curto prazo. O efecto a longo prazo da cultura cívica do pasado sobre o rendemento económico actual non é máis forte ca o efecto do rendemento económico do pasado sobre a cultura cívica actual.&

& Palabras clave: cultura cívica, capital social, rendemento económico, desenvolvemento territorial

Administración&Ciudadanía. _1/2006

8_ administración & ciudadanía.

1. INTRODUCCIÓN

De onde sae un bo goberno? Depende da riqueza dun país ou á inversa? Que papel desempeñan as ideas nunha sociedade? Teñen impacto sobre o comportamento económico, ou a idea que as persoas teñen de si mesmas consiste principalmente en ideoloxía e falsa consciencia? Por citar a dous pais da socioloxía: tiña razón Karl Marx cando dicía que a estrutura (a organización socioeconómica da sociedade) produce a superestrutura (a cultura), ou tiña Max Weber cando afirmaba, contradicindo a Marx, que o motor da historia son as ideas?

Este artigo trata estas cuestións, tan vellas como a propia ciencia social, mediante unha discusión analítica e empírica acerca do traballo recente de Robert D. Putnam, o politólogo estadounidense que insuflou nova vida ao debate sobre 'a cultura e a economía'. Esta renovación foi consecuencia dos principais achados da influente investigación encabezada por Putnam (1993) e os seus colegas acerca das rexións italianas, e principalmente da súa interpretación dos resultados no que respecta á diferenza en desenvolvemento social e económico entre rexións. De acordo co propio autor, esta interpretación revalidou a postura 'socio-cultural' de estirpe weberiana, afirmando que a cultura cívica é unha das principais causas das enormes diferenzas en rendemento económico e institucional entre as rexións italianas.

Este artigo ten dous obxectivos. En primeiro lugar, describe o traballo empírico de Putnam en Italia, a evolución da súa análise e o seu marco conceptual e a súa influencia sobre a investigación subseguinte. En segundo lugar, pon a proba empiricamente os resultados de Putnam mediante datos ecolóxicos sobre as provincias italianas, e conclúe que Putnam esaxerou a interpretación dos seus achados en canto á relación entre cultura cívica e rendemento económico. O artigo está dividido en nove seccións: tras esta introdución, a segunda sección presenta o transfondo da investigación de Putnam; a terceira os resultados da investigación; a cuarta as reaccións que suscitou; a quinta sección analiza os mecanismos que relacionan capital social e cultura cívica; a sexta proporciona evidencia destes extraída do caso italiano; a sétima compara este debate coa investigación posterior; e na oitava sección conclúese.

2. O CASO DE ITALIA

A Constitución da República Italiana de 1946 establece que cada unha das vinte rexións administrativas que conforman o estado teña o seu propio goberno rexional elixido polos cidadáns, e que estes gobernos sexan responsables das políticas públicas de interese local. Esta disposición estaba en consonancia coa historia de Italia, unha historia de fragmentación política e diversidade cultural, pero chocaba coa política recente do estado italiano, nacido en 1859 e inspirado no modelo francés de estado forte e moi centralizado, con pouca autonomía para os territorios. Vinte anos de fascismo, desde os anos vinte ata os corenta, mantiveron esta centralización administrativa intacta na súa maior parte, e nalgúns casos ata a reforzaron, entre outros motivos porque as administracións locais estaban a miúdo en mans dos socialistas e outros partidos non fascistas. Só na década de 1970 se executou a disposición constitucional e se implantaron gobernos e parlamentos rexionais elixidos polo pobo. As novas institucións construíronse desde cero, creando as condicións, xeralmente moi difíciles de atopar nas ciencias sociais, dun bo 'experimento natural'.

Un grupo de sociólogos e politicólogos estadounidenses interesado na política e a sociedade italianas, encabezado por Robert Putnam, advertiu esta posibilidade. A súa idea era que as novas institucións locais, recentemente fundadas polo goberno nacional e substancialmente

similares en canto a deseño institucional, podían ser útiles para estudar a variación do seu rendemento institucional e os seus determinantes, grazas á posibilidade de controlar os seus trazos institucionais. Así, os investigadores serían capaces de responder a dúas preguntas cruciais: en primeiro lugar, poderían examinar o desenvolvemento das novas institucións e o seu efecto na política italiana; en segundo lugar, poderían estudar os factores externos que tivesen un impacto no rendemento institucional e, en particular, comparar o impacto dos factores socioeconómicos e socioculturais.

Tras dúas décadas de arduo traballo, os resultados (Putnam, 1993) valeron a pena. En primeiro lugar, a evidencia demostraba que as novas institucións tiveran un impacto sobre a política italiana desde moitos puntos de vista. As Administracións rexionais estaban máis preto dos intereses dos cidadáns que a Administración nacional, dábanlles aos políticos novas oportunidades de facer carreira e a posibilidade de desenvolver un estilo pragmático de elaboración de políticas e de confrontación política moi diferente con respecto ás posturas duras e contrapostas da política nacional deses anos. Pero non todo foi ben. As novas institucións rexionais non resolveron dous problemas inveterados do Estado italiano: resultaron non ser tan eficientes como se esperaba e, en particular, a variación no rendemento da nova institución entre as distintas rexións resultou ser descomunal. As rexións máis avanzadas, situadas no norte do país, funcionaron moito mellor que as máis atrasadas, situadas no sur.

Que o norte e o sur de Italia son moi diferentes xa o sabían os políticos e investigadores italianos (Trigilia, 1992; Mutti, 2000). A división interna do país viña sentíndose desde a época da unificación (1859), durante a cal a *questione meridionale* foi, durante décadas, o maior problema do novo estado, que se enfrontou a enormes dificultades para gobernar as rexións do sur: aínda que as elites meridionais aceptaron o Estado, non o fixo así a poboación do sur e, durante algúns períodos, certos territorios marxinais viviron frecuentes episodios de guerrilla rural¹. Na socioloxía internacional sentíase desde facía tempo un grande interese polo sur de Italia e o seu atraso, como se verá máis adiante, de maneira que pronto se formulou a segunda pregunta para a investigación acerca desta división: cales son as causas do persistente, e ás veces crecente, atraso do sur con respecto ao norte?

Cando os investigadores estadounidenses comezaron o seu traballo sobre as rexións italianas, as teorías da modernización (incluíndo a maior parte do marxismo) adoitaban enfatizar o impacto dos factores socioeconómicos sobre as institucións, mentres que outra liña de pensamento, que se remontaba a Platón, Tocqueville e Weber, enfatizaba os factores socioculturais. Esta última producira recentemente un par de estudos importantes acerca do caso italiano, que influenciaron o traballo de Putnam e os seus colegas. O primeiro foi o influínte estudo das comunidades de Edward Banfield (1958): Banfield estudou unha pequena vila do sur de Italia e atopou unha ausencia xeneralizada de espírito 'público', entendido como a capacidade de actuar para o ben da comunidade enteira no canto de para o propio; si atopou, en cambio, un comportamento que chamou 'familismo² amoral', é dicir, o fomento dos intereses particulares (principalmente os da familia estendida) en detrimento dos xenerais. Atribuíu, pois, polo menos parte do atraso do pobo á difusión do familismo amoral e á falta de espírito público. O segundo estudo foi a comparación que fixeron Almond e Verba (1963) da cultura política de cinco países. O devandito estudo, que tiña o significativo título de *The Civic Culture*, apuntaba a hipótese de que as crenzas, sentimentos e valores, determinados principalmente pola socialización, exercen unha influencia significativa sobre o comportamento político, e poñía a proba esta hipótese por medio dun estudo de cinco países (Estados Unidos, Reino Unido, Italia, Alemaña

e México). A 'cultura cívica', o concepto que daba título ao libro, é unha especie de cultura política onde hai "confianza mutua entre os votantes, unha mente serena e racional, coñecemento estendido, capacidade analítica e deferencia cara á xerarquía e a autoridade" (Almond, 1998: 20). Comparando os datos recompilados nos cinco estados incluídos no estudo, Almond e Verba concluíron que a actitude preponderante entre os italianos diverxía significativamente da cultura cívica, e que esta situación creaba "unha cultura política incompatible cun sistema político efectivo e estable" (Almond e Verba, 1963: 496). Á súa vez, esta cultura política podía explicar as debilidades das institucións italianas.

3. OS FUNDAMENTOS DO RENDEMENTO INSTITUCIONAL: CULTURA CÍVICA E CAPITAL SOCIAL

Putnam formula unha hipótese similar para explicar as variacións no rendemento institucional das rexións italianas, aínda que non fala de cultura 'cívica' senón de *civicness*³, concepto definido como "interese nos asuntos públicos e dedicación ás causas públicas" (Walzer, citado por Putnam, 1993: 87). Nas primeiras presentacións dos resultados da investigación (Putnam *et al.*, 1985; Putnam, 1988), o argumento non difería demasiado do de Almond e Verba, e sinalábase a cultura cívica, entendida como un complexo de actitudes individuais, como unha das causas do desenvolvemento territorial diverxente. Con todo, durante os anos seguintes, Putnam deulle máis contido sociolóxico ao termo: tomou o concepto de capital social da teoría da estrutura social de Coleman (1988, 1990) e cambiou o seu contido. Coleman desenvolvera o concepto para explicar os logros individuais sobre a base das relacións sociais que rodean o individuo; Putnam fusionouno co concepto de cultura cívica. A idea subxacente é a de incluír as condicións estruturais asociadas á cultura cívica no concepto mesmo. Así, o concepto de capital social de Coleman, desenvolvido e utilizado ao nivel micro, estendeuse ao nivel macro, facendo referencia a tres fenómenos: primeiro, a presenza na sociedade de redes asociativas que inclúen unha parte substancial da poboación; segundo, a disposición dos seus cidadáns a seguir as regras sociais e políticas existentes, sen abusar do público; terceiro, un alto nivel de confianza impersoal, é dicir, a disposición para confiar en persoas que un non coñece, directa ou indirectamente.

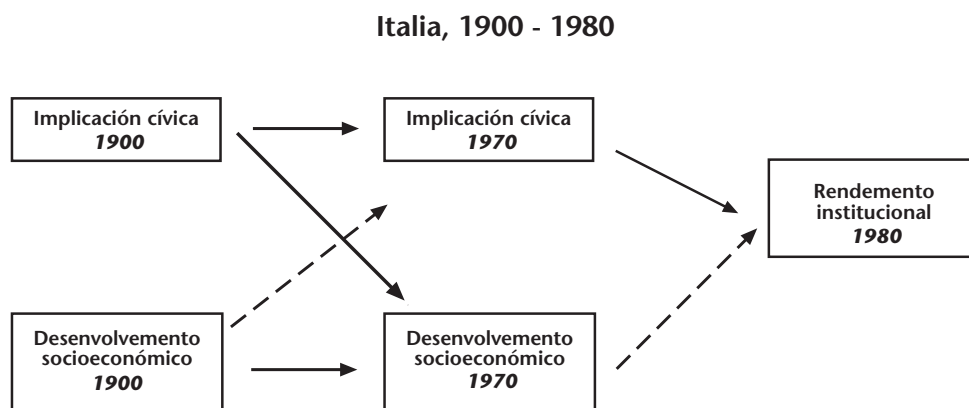
Deste xeito, é posible ter medicións do civismo que non se baseen estritamente nas actitudes, e parece posible dar un paso significativo máis aló do traballo de Almond e Verba sobre cultura cívica. Medindo os niveis de civismo das rexións italianas, e observando as súas correlacións coas medicións de rendemento institucional, Putnam (1993) observa que a correlación é máis alta que a existente entre o nivel de desenvolvemento económico e o rendemento institucional: así pois, podería argüírse que os efectos da cultura cívica sobre o rendemento institucional son maiores que os da economía.

A continuación, Putnam propónse explicar os motivos da pertinaz diferenza nos niveis de cultura cívica das rexións italianas, e dirixe a súa atención á análise histórica: mostra como o norte e o sur de Italia seguiron camiños profundamente diferentes desde un momento moi afastado, polo menos desde o século XIII, cando o país estaba dividido entre os concellos libres do norte e o reino feudal normando do sur. De acordo coa súa hipótese, estes réximes políticos diferentes exerceron un efecto persistente sobre a estrutura social e política das dúas partes do país: nas municipalidades autónomas do norte xurdiu unha clase media urbana relativamente forte, articulada por medio de relacións sociais horizontais e cooperativas, cunhas diferenzas sociais relativamente baixas, capaz ata de desenvolver unha especie de auto-

gobierno 'democrático'; pola contra, no sur, a estrutura xerárquica e fortemente centralizada do reino normando impediu este desenvolvemento cívico: a clase media era débil e a sociedade estaba caracterizada por unha fonda división social entre a elite feudal e as masas campesiñas, cun estado fortemente burocratizado e xerárquico que gobernaba a unha poboación presa da anarquía e a anomía. Distintos resultados económicos viñeron relacionarse con estes camiños sociopolíticos diferentes: no norte "unha rica rede de vida asociativa" e "un grao sen parangón de compromiso cívico" fomentaron o comercio, a banca, a artesanía e o desenvolvemento económico, mentres que no sur a economía continuou estando baseada na terra (Putnam, 1993: 126-7).

Esta distribución desigual da cultura cívica prolongouse, segundo Putnam, durante os séculos seguintes, constituíndo un caso especialmente marcado de 'dependencia histórica' (*path dependence*), a inercia histórica de institucións e comportamento. Putnam aventura que esta dependencia da traxectoria histórica podería explicar as actuais desigualdades en rendemento institucional entre as rexións italianas; o que é máis, aventura que, como suxiren as correlacións simples entre medicións de cultura cívica, desenvolvemento socioeconómico e rendemento institucional, as diferenzas territoriais en Italia poderían explicarse mellor recorrendo á cultura cívica que por medio do desenvolvemento socioeconómico. Para comprobar unha hipótese deste tipo necesítase unha análise lonxitudinal multivariable, para ter en conta as condicións socioeconómicas e socioculturais. Para esta análise, Putnam mediu a cultura cívica e o desenvolvemento económico a principios do século XX e na década de 1970. A figura 1 resume o seu argumento: hai un efecto moi forte de implicación cívica sobre o desenvolvemento socioeconómico e o rendemento institucional, e un efecto débil do desenvolvemento socioeconómico sobre a implicación cívica e o rendemento institucional.

FIGURA 1. Efectos entre a implicación cívica, o desenvolvemento socioeconómico e o rendemento institucional, según Putnam

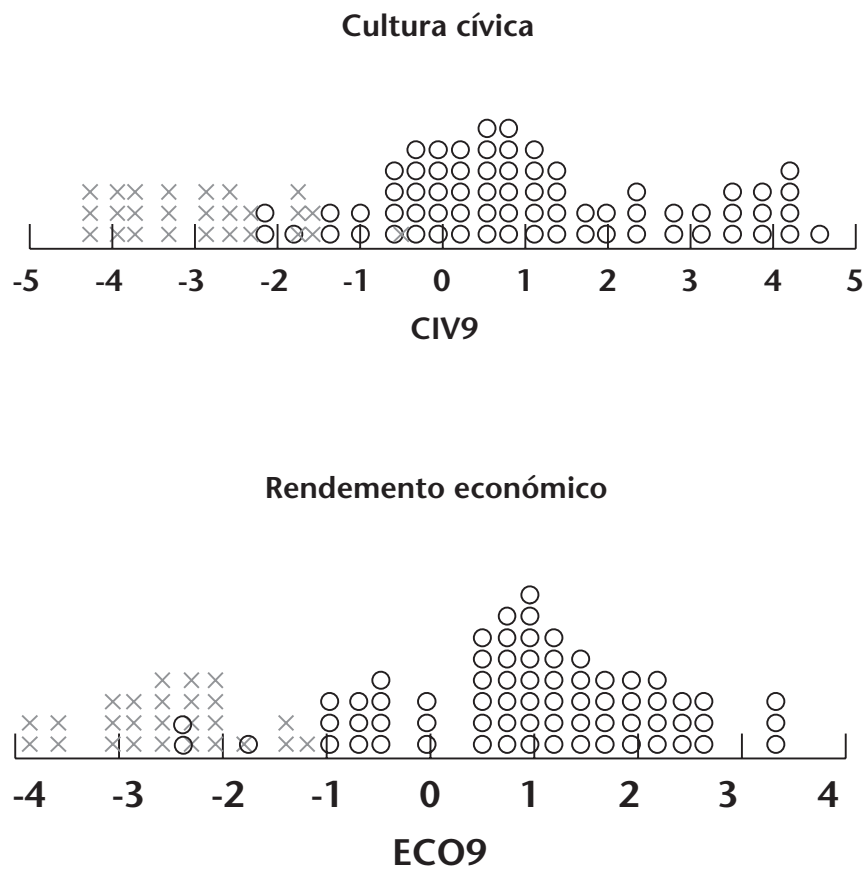


Nota: O grosor das liñas representa a forza do efecto
 Fonte: Putman, 1993

4. UN ACHADO IMPORTANTE E UN DEBATE IMPORTANTE

Os resultados aos que chegaron Putnam e os seus colaboradores con respecto á súa primeira pregunta, a saber, o rendemento institucional das rexións italianas e a división entre norte e sur dentro deste, víronse substancialmente confirmados pola investigación subseguinte (Simoni, 1997). En xeral, as diferenzas internas do país non diminuíron durante as décadas posteriores, como pode verse na figura 2, que mostra a distribución das provincias italianas⁵ en canto a dous indicadores, de cultura cívica e rendemento económico, durante os anos noventa (véxase o apéndice para unha descrición dos datos e as medicións), distinguindo as provincias do norte e do sur. Pode verse o radicalmente diferentes que son o sur e o norte: no caso dos dous indicadores, as distribucións parécense máis a dúas distribucións diferentes que se solapan en parte que a unha soa con valores altos no norte e baixos no sur.

FIGURA 2. Distribución das provincias no norte e no sur de Italia respecto aos índices de cultura cívica e de rendemento económico na década de 1990*



*X= sur_ O= norte

Pero a súa resposta á segunda cuestión, as causas desta diferenza, resultou bastante controvertida: argumentar que a cultura cívica (ou o capital social) é a causa principal das diferenzas territoriais no desenvolvemento italiano e que o factor causal que provocou esas diferenzas remóntase á Idade Media é unha conclusión bastante categórica, que carece case por completo de precedentes na socioloxía empírica actual. Así, se puidesen extraerse xeneralizacións do caso italiano, podería inferirse que Max Weber estaba máis no certo que Karl Marx, e que as ideas e a cultura desempeñan un papel máis importante que o resto da economía política á hora de dar forma á historia. Hai que dicir que Putnam evita coidadosamente facer unha xeneralización tan explícita, pero aínda así a súa conclusión invita á crítica.

O debate acerca dos resultados da investigación acalorouse máis debido á nova dirección, completamente imprevista, que estaba tomando a historia europea a mediados dos anos noventa, cando apareceu o libro: a orde resultante da II Guerra Mundial desaparecera coa caída do muro de Berlín e o nacionalismo estaba reaparecendo como forza social puxante, explotando as diferenzas económicas e culturais dentro dun país como instrumento de mobilización política. O caso da secesión de Eslovenia e Croacia de Iugoslavia é o máis trágico, e a propia Italia presenciou o nacemento dun partido setentrional nacionalista e separatista, a *Lega Nord*, arraigado nas rexións 'cívicas' do norte pero cun notable ton racista na súa propaganda. Este partido pasou da invisibilidade ao goberno local e nacional nuns poucos anos. As divisións territoriais eran, como quen di, a cuestión do día: o libro de Putnam traducíuse inmediatamente ao italiano e publicouno unha importante editorial non académica como un libro de tapa dura de prezo baixo e gran difusión⁶. Cando saíu o libro, Putnam foi ata invitado a presentalo no parlamento, algo infrecuente para un sociólogo, tanto máis para un estranxeiro (Putnam, 1994).

O traballo de Putnam foi tamén recibido con interese, por outras razóns, polos investigadores e outras persoas interesadas no desenvolvemento económico. Como é ben sabido, a década de 1980 non foi boa desde o punto de vista da división global entre norte e sur: coa excepción de Asia oriental, as economías non occidentais e meridionais empeoraron con respecto ás do norte e o oeste, e o consenso neoliberal emerxente trouxo unha crise nos estudos do desenvolvemento e a cooperación internacional. O investimento de capital humano resultou non ser tan efectivo como pensara toda unha xeración de investigadores e políticos, tanto do norte como do sur, e a crise financeira causou graves problemas a numerosas economías meridionais. Así pois, o traballo de Putnam era dobremente interesante: primeiro, porque chamaba a atención sobre a inercia histórica e mostraba o lentos que son os procesos históricos, actuando así como necesario contrapunto das ideas de posguerra sobre modernización rápida e cambio socioeconómico. Desde este punto de vista, tamén adiantou algunhas das leccións dos eventos posteriores a 1989 na Europa do leste, particularmente na antiga Unión Soviética, onde os intentos de introducir a economía de mercado desde cero fracasaron debido á dependencia histórica da época soviética.

Pero para as institucións que traballaban para a cooperación e o desenvolvemento internacionais, un segundo punto era máis importante: o feito de que a teoría de Putnam sinalaba un novo aspecto clave, a cultura cívica, que podía servir para fomentar o desenvolvemento. Os investigadores sobre desenvolvemento prestaron grande atención ao traballo de Putnam (Woolcock, 1998), e institucións internacionais como o Banco Mundial e a OCDE utilizaron profusamente o concepto de capital social como factor de desenvolvemento e posible xeito de fomentalo (Dasgupta e Serageldin, 2000; OCDE, 2001). Desde un punto de vista

teórico, pode verse un paralelismo entre o capital social micro e macro: como demostrara Coleman (1988), o capital social (relacións sociais) pode mellorar o capital humano dun individuo (rendemento educativo), como no caso duns pais que axudan aos seus fillos cos deberes. O mesmo podería dicirse das nacións, e as medicións de capital social poderían converterse nunha parte da renovación xeral dos indicadores de desenvolvemento e a investigación relacionada.

5. COMO FUNCIONA O PODER DO PASADO?

Con todo, o máis importante aquí é a discusión científica que a publicación do estudo incitou. Poden distinguirse polo menos catro vetas na discusión que seguiu ao traballo de Putnam sobre as rexións italianas. A primeira é metodolóxica; un fallo que atoparon os investigadores na análise empírica do rendemento das rexións está relacionado coas cifras: como puido Putnam sacar conclusións dunha análise multivariable que só comprendía vinte casos, tantos como rexións italianas? Ter en conta unha soa variable máis, por exemplo a propia división entre norte e sur, podería cancelar ou debilitar seriamente calquera resultado bivariado que se atopase, por exemplo o relativo á relación entre factores socioeconómicos e socio-culturais (Goldberg, 1996; Ballarino e Schadee, 2005).

A segunda veta está relacionada coa visión, en particular co vigoroso uso que fai o estudo da idea de dependencia histórica: como é posible, preguntan os críticos, explicar algo que acontece no século XX mediante algo que sucedeu seis ou sete séculos antes? Que pasa cos séculos intermedios? A historia moderna italiana, como a de calquera outro país, non é unha repetición estable dun patrón secular. Con respecto á análise empírica de Putnam (véxase a figura 1), como é posible pasar por alto que algo máis, acontecido entre 1900 e 1970, influenciou o rendemento institucional da década de 1980? (Bagnasco, 1994; Sabetti, 1996). Portes (1998) expuxo un argumento metodolóxico similar ao sinalar que a explicación de Putnam é circular: logo de atopar unha correlación entre capital social e rendemento institucional hoxe en día (tempo 0), retrocede ao tempo -1 para medir, e achar, a mesma correlación. Pero deste proceso non pode inferirse unha explicación causal (antes coñecido en socioloxía como indución analítica), porque descarta desde o principio explicacións alternativas sen sometelas a unha proba empírica.

En terceiro lugar, os comentaristas que propuxeron un nesgo de variable omitida propuxeron tamén novos factores para encher o oco entre as raíces históricas e os fenómenos contemporáneos de diferenzas territoriais en Italia. Un era o contexto internacional e xeopolítico, dado que a análise de Putnam estaba estritamente circunscrita aos territorios da Italia contemporánea, ata cando estudaba un período durante o cal Italia non era máis que un termo xeográfico. Italia ocupa unha posición central entre o mundo mediterráneo e o norte de Europa; é a herdeira dun imperio cosmopolita como o romano e a sé dunha autoridade relixiosa supranacional como a Igrexa católica; estaba na fronteira dunha gran división xeopolítica tras a II Guerra Mundial: todas estas circunstancias fan que os factores xeopolíticos sexan moi importantes durante toda a historia italiana (Piselli, 1999).

Outro factor relevante sinalado polos críticos era a política, que o método de investigación de Putnam trata como unha simple variable dependente; pode ser considerada unha variable independente, cun impacto significativo sobre o desenvolvemento: o argumento de Putnam sobre as diferenzas, na Italia medieval, entre as comunidades do norte e a monarquía normanda do sur podería admitir tanto contido político como o sociocultural que Putnam lle atribúe (Foley e Edwards, 1996; Trigilia, 1999). Ata na historia recente de Italia pode verse

unha división política, onde os partidos socialista e comunista participan máis nos gobernos locais do norte que nos do sur (Pasquino, 1994).

A cuarta veta das críticas é a máis conceptual e a máis interesante para esta discusión. O problema analítico xeral refírese ás relacións entre cultura cívica, capital social e rendemento económico e institucional, que, en moitos sentidos, non están demasiado claras. Un primeiro problema é a conexión entre capital social e cultura cívica: en principio, a idea de unificar ambos os conceptos é brillante, como a de engadirlle a etiqueta de 'capital', pero ao cabo aparecen numerosos problemas. Un concepto híbrido pode carecer de precisión analítica: usar o mesmo termo para indicar capital social e cultura cívica pode carrexar o risco de confundir a causa, é dicir, o capital social como trazo estrutural dunha sociedade, co efecto, é dicir, a cultura cívica como unha actitude dos seus habitantes. As dúas cousas deben ser diferenciadas, dado que é fácil observar relacións sociais que non conducen á cultura cívica, como é o caso do crime organizado (Portes e Mooney, 2002).

Partindo destes problemas, os sociólogos económicos traballaron moito para especificar mellor que debe analizarse como capital social ao nivel micro; por exemplo, distinguindo entre capital social 'que ata' e capital social 'que une'. O primeiro termo refírese ás relacións sociais que definen grupos compostos de individuos con relacións frecuentes dentro do grupo e escasas relacións fóra del, mentres que o segundo se refire a relacións dentro do grupo que tenden pontes con grupos diferentes e polo demais separados (Portes, 1998; Portes e Mooney, 2002). Con todo, a construción conceptual de capital social 'que une', aínda que se etiquete con distintos termos, demostrou desde hai tempo que é útil para a investigación a nivel individual acerca do mercado de traballo ('lazos débiles', Granovetter, 1974) e acerca das carreiras organizativas ('buracos estruturais', Burt, 1992). Unha persoa que se atope nunha posición mediadora entre diferentes grupos pode aproveitarse da devandita posición, por exemplo explotando na súa interacción cun grupo información obtida doutra; pero, neste sentido, o capital social é unha especie de ben posicional (Hirsch, 1976) que non pode repartirse entre demasiados individuos sen diminuír o seu valor.

Outro problema analítico está vinculado coa relación entre dúas das dimensións do concepto de capital social/cultura cívica tal e como o define Putnam: a presenza de redes asociativas e sociais densas como trazo estrutural dunha sociedade e a confianza xeneralizada como actitude dos membros da sociedade. Os estudos a escala individual compilaron datos acerca de, por unha banda, a afiliación asociativa e a densidade de redes e, pola outra, as actitudes e o comportamento de confianza; pero, segundo a investigación recente, a asociación entre a participación asociativa dun individuo, ou o tamaño das súas redes sociais, e as súas actitudes de confianza resulta ser xeralmente débil e pouco significativa, e nalgúns casos ata negativa (Lin, 2001; Ballarino, 2005; Chiesi, 2006). Este é un problema importante, pois podería especularse sobre unha concatenación causal que comezase polas redes e os contactos frecuentes, a través de asociacións entre membros dunha sociedade, que aumentan as súas actitudes e comportamentos de confianza, dando como resultado final un bo rendemento económico a nivel social, dado que é sabido que a confianza mellora a cooperación e que isto á súa vez mellora o espírito emprendedor e a cooperación económica (Helliwell e Putnam, 2000; Torsvik, 2000; Kenworthy, 2001).

Un terceiro problema analítico está relacionado co propio nivel analítico: como se mencionou xa, o capital social foi desenvolvido por Coleman como un concepto propio do nivel micro que indicaría a posibilidade dos individuos para aproveitar as relacións e as estruturas

sociais, existentes independentemente pero susceptibles de ser utilizadas para os fins do individuo. As relacións sociais existentes na familia, na veciñanza, no posto de traballo e en todos os demais sitios poden medirse e analizarse como un factor determinante dos resultados do individuo na súa educación, a súa carreira ou o seu benestar psicolóxico. A idea de Putnam é que o mesmo se pode dicir das sociedades: cantas máis relacións sociais existan nunha sociedade determinada, máis recursos terá esta á súa disposición. Pero nese caso é imperativo mostrar os mecanismos responsables de semellante efecto: de que xeito teñen as asociacións, a confianza e as redes sociais un impacto positivo sobre a economía? (Bagnasco, 1999; Torsvik, 2000). Como se viu máis arriba, ata agora as especificacións da relación causal entre os niveis micro e macro non foron convincentes, e no caso do capital social non parece posible falar de mecanismos de agregación para efectuar a transición do nivel micro ao macro, como se fai, por exemplo, na teoría da acción baseada na utilidade marxinal dentro do campo da análise económica.

Argumentouse, con todo, que o vínculo entre o capital social como propiedade individual e como trazo do sistema social hai que buscalo no nivel medio, que inclúe as organizacións e as relacións entre organizacións (Chiesi, 2006). Por exemplo, o economista político e sociólogo do traballo John Locke (1995) estudou os conflitos industriais no norte de Italia durante os anos setenta e oitenta, e observou unha gran diferenza entre dúas grandes cidades industriais do norte de Italia, polo demais bastante parecidas: en Milán a reestruturación industrial non provocou un conflito social e político de vulto mentres que en Turín si. Isto explicouno referíndose ás diferenzas observadas na estrutura das redes entre organizacións que se daban en cada unha das cidades, incluíndo os partidos políticos, os sindicatos, as asociacións da patronal, os municipios e outras institucións importantes para a economía política e as relacións laborais. As redes entre organizacións de Turín resultaron estar bastante divididas entre o lado do capital e o dos traballadores, con escasos contactos entre eles, mentres que as de Milán estaban menos separadas e había contactos entre os dous bandos en conflito. Esta explicación causal parece bastante verosímil, pero por desgraza baséase na reconstrución feita polo autor de accións e interaccións que non observou directamente, senón que as reconstruíu narrativamente a partir de entrevistas e documentación. Non había medicións directas das redes entre organizacións, cousa que debilita notablemente a hipótese.

6. UN BOSQUEXO EMPÍRICO PARA O CASO ITALIANO

Como se apuntou máis arriba, moitos investigadores viron nesta análise estatística unha das grandes fraquezas do argumento de Putnam acerca da relación entre capital social e rendemento económico: o número de casos estudados é baixo, os indicadores non son homoxéneos e o libro de 1993 non demostra que o resultado sexa invulnerable á introdución de variables alternativas⁷. Así pois, resulta interesante proporcionar algunha evidencia empírica sobre as relacións recollidas na figura 1 para o mesmo caso italiano analizado por Putnam, pero utilizando noventa e cinco provincias no canto de vinte rexións para, aumentando os números, incrementar a fiabilidade dos resultados. Por desgraza, a este nivel non pode medirse o rendemento institucional, porque os gobernos provinciais teñen moita menos autonomía e moitos menos recursos que os rexionais, de maneira que non hai datos dispoñibles polo que a isto respecta. Xa que logo, a análise restrinxirase á relación entre cultura cívica e rendemento económico entre os anos oitenta e os noventa, que é o período para o cal existen datos comparables sobre Italia. Os datos referentes á cultura cívica son os mesmos que usou

Putnam, ou o máis parecido posible: utilízanse indicadores de número de lectores de prensa diaria, número de votantes e densidade asociativa (véxase o apéndice), unificados nun índice aditivo sinxelo (CIV). Doutra banda, para o rendemento económico utilízanse diversos indicadores (véxase o apéndice para os motivos e detalles respecto diso). Tanto os indicadores cívicos (CIV) como os económicos (EC) calculáronse para tres décadas: a de 1980, a de 1990 e a de 2000. A táboa 1 mostra a matriz de correlación bivariable para os dous indicadores e os tres puntos cronolóxicos. A correlación simple entre ambos os índices en cada período (en negra na táboa) é bastante alta, ao redor de 0,80, pero é fácil ver que as correlacións entre medicións repetidas de cultura cívica, por unha banda, e rendemento económico, pola outra, (autocorrelacións) son definitivamente máis altas, ao redor de 0,90.

Táboa 1. Correlacións de dúas variables entre índices de cultura cívica y rendemento económico nas provincias italianas: décadas de 1980, 1990 y 2000*

	civ8	ec8	civ9	ec9	civ0	ec0
civ8	1.0000					
ec8	0.8074	1.0000				
civ9	0.9155	0.7833	1.0000			
ec9	0.7998	0.9222	0.7547	1.0000		
civ0	0.8703	0.7993	0.9184	0.7477	1.0000	
ec0	0.8437	0.9391	0.7905	0.9671	0.7903	1.0000

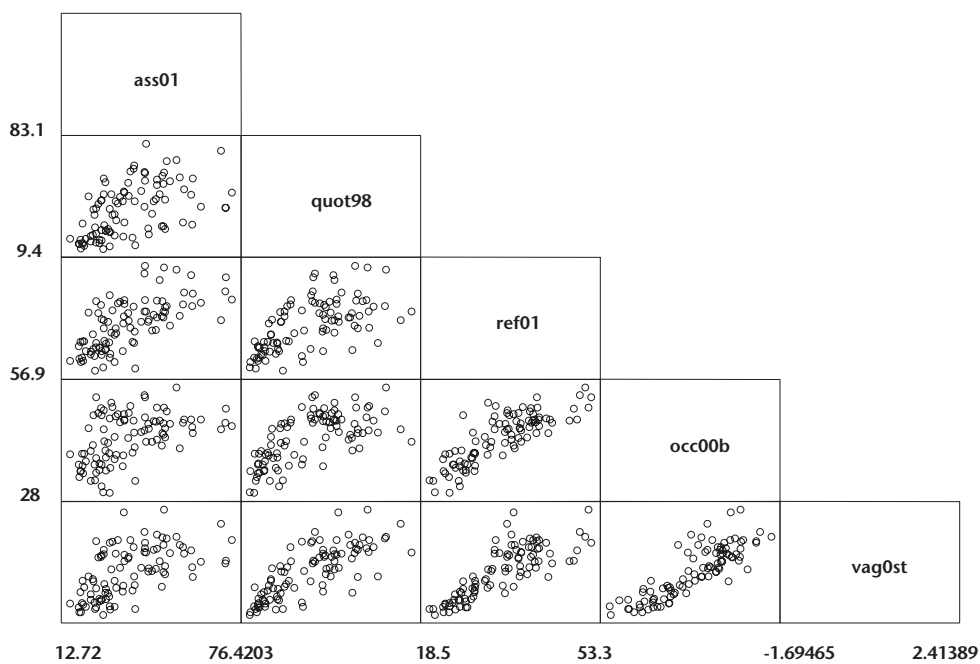
* Véxase o texto para as definicións e as etiquetas das variables

Para poñer a proba as hipóteses causais referentes ás relacións a través do tempo entre cultura cívica e rendemento económico é necesaria unha análise retrospectiva, para medir o impacto entre as dúas variables nun momento dado, contemplando o estado previo de ambas. A retrospección da cultura cívica na década de 2000 en comparación coa cultura cívica e o rendemento económico da década de 1980 é, así pois, semellante ao deseño analítico de Putnam, como aparece na figura 1. O efecto da cultura cívica pasada é maior que o do rendemento económico pasado, pero a diferenza non é grande: o valor do coeficiente beta, que expresa a intensidade da relación causal a partir das diversas escalas de medición, é de 0,65 para a cultura cívica pasada, mentres que para o rendemento económico pasado é 0,28 (poden verse os resultados detallados no apéndice, táboa A1). Para completar a proba, é necesario retrotraer o rendemento económico da década de 2000 ao rendemento económico e a cultura cívica da década de 1980: se os resultados de Putnam fosen correctos, podería esperarse un coeficiente beta máis alto para a cultura cívica que para o rendemento económico,

pero sucede o contrario. O coeficiente beta da cultura cívica é 0,25, mentres que o do rendemento económico é 0,74 (poden verse os resultados detallados no apéndice, táboa A2).

Pode realizarse unha proba máis compacta (pero estatisticamente equivalente) por medio dun modelo causal simple, reproducindo a estrutura da figura 1 pero excluíndo o rendemento institucional. Un modelo causal utiliza a matriz correlativa entre as variables (neste caso, mostrada na táboa 1) para estimar as relacións causais entre as variables, definidas tal e como o analista especifique as relacións de interese. O modelo corresponde a un conxunto de retrospeccións estimadas xuntas, para conseguir unha única medición do ben que se ensamblan e medicións separadas de variación inexplicada para as variables dependentes⁸. Os resultados da estimación do modelo, xunto coa súa estrutura, aparecen na figura 3.

FIGURA 3. Diagramas de dispersión de medicións de cultura cívica e rendemento económico nas provincias italianas: década de 2000*

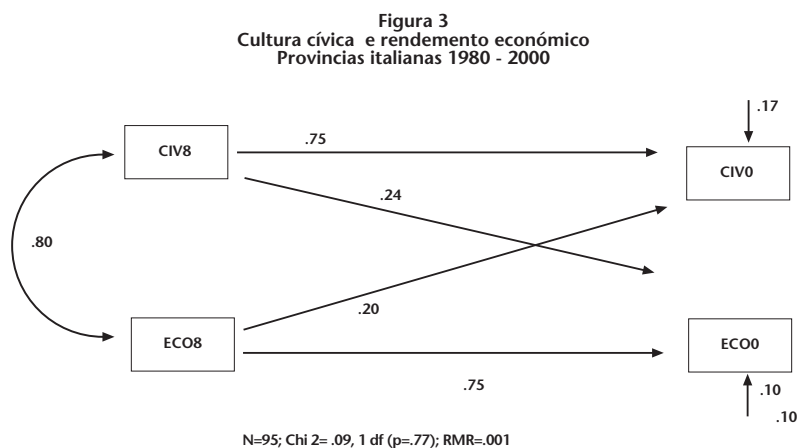


* Véxase o texto para as definicións das variables

Para entender a figura hai que ter en mente algunhas regras gráficas de modelado estrutural: os cadros son variables, as frechas curvas representan covariación sen que se supoña causa, as frechas rectas representan relacións causais e as frechas que chegan desde o exterior representan a variación de variables dependentes que o modelo non explica. Os coeficientes presentados son coeficientes de retrospección estandarizados (betas), e a figura inclúe medicións do ben que se ensamblan, o que fai posible que se acepte o modelo. Tendo isto en conta, pode verse que o modelo confirma os resultados das dúas retrospeccións xa mencionadas e, o que é máis importante, non confirma os resultados de Putnam respecto do efecto da cultura cívica sobre o rendemento económico. Resumindo as conclusións, pode dicirse que: 1) utilizando como patrón o nivel inicial de rendemento económico, a cultura cívica ten sobre o rendemento económico un efecto de vinte anos; 2) hai tamén un efecto oposto, máis ou menos equivalente, do rendemento económico sobre a cultura cívica, usando como patrón o nivel inicial de cultura cívica. Putnam non atopou este efecto (Putnam, 1993, capítulo 5, nota 143). O que é máis, e máis importante, hai que engadir que 3) ambos os efectos son moito máis débiles que as correlacións a través do tempo: mentres que estas últimas son 0,75 para as dúas ecuacións, aqueles son 0,20 (economía sobre cultura cívica) e 0,25 (cultura cívica sobre economía), e que 4) non hai efecto entre economía e cultura cívica en 2000.

Estes resultados apuntan a que a cultura cívica e o rendemento económico son dous fenómenos diferenciados, (fortemente) relacionados en lapsos prolongados de tempo pero relativamente independentes a curto prazo⁹. Esta evidencia contradi a tese sociocultural de Putnam, e remítese á opinión tradicional da socioloxía contemporánea, que polo xeral non adoita optar por Karl Marx nin Max Weber, senón que prefire unha postura máis pragmática sobre a relación entre fenómenos socioculturais e socioeconómicos.

Outro tema debatido polos lectores de Putnam é ata que punto é apropiado identificar varios fenómenos baixo a etiqueta común de capital social. A figura 3 proporciona certa evidencia indirectamente relevante para este problema: mostra a matriz correlativa para as tres medicións de cultura cívica e as dúas de rendemento económico que se utilizaron para calcular os índices aditivos usados na análise contida máis arriba (véxase o apéndice para máis detalles sobre datos e medicións).



A figura (do mesmo xeito que a matriz correlativa para as mesmas variables, presentada na táboa A3 do apéndice) demostra que as correlacións bivariábeis entre compoñentes do índice de cultura cívica utilizado por Putnam, e polas análises de máis arriba, son fortes, pero distan de ser perfectas, dado que oscilan entre 0,48 e 0,65. En cambio, a correlación entre os dous compoñentes de rendemento económico é máis alta, ao redor de 0,84. Pero o que nos interesa aquí non é este extremo en particular, senón algo máis xeral: a figura evidencia que as medicións agregadas de cultura cívica, que se adoitan usar para as comparacións, son resultado dun intenso proceso de abstracción analítica dos fenómenos realmente observados. Isto non significa que a cultura cívica e o capital social non poidan ser medidos, como argumentaron algúns estudosos (Piselli, 1999); pero si que hai que ter moito tento á hora de usar este tipo de medicións agregadas, especialmente nos casos en que desta evidencia se infiran xeneralizacións. Necesítase moito tacto cando se explican procesos sociais por medio de interpretacións que, ás veces, repousan sobre premisas empíricas fráxiles.

7. DE ITALIA AOS ESTADOS UNIDOS

Tras Italia, Putnam e os seus colaboradores interesáronse polos Estados Unidos, onde a dispoñibilidade de mellores datos permite aos investigadores ter moitos máis detalles empíricos á hora de medir o capital social. O libro resultante (Putnam, 2000) é un gran fresco empírico acerca do capital social (asociacións, redes e confianza) nos Estados Unidos, e tivo aínda máis éxito que o libro sobre Italia, ademais de servir como fundamento dun ambicioso proxecto para comparar varias nacións desde o punto de vista do capital social (Putnam, 2002).

O que nos interesa aquí é que o argumento central que resulta da investigación sobre as rexións italianas, a saber, o vínculo entre capital social, cultura cívica e rendemento económico ou institucional, non ocupa o centro deste traballo. Por que? Para responder a esta pregunta, hai que prestar atención ao xeito en que Putnam ten en conta as críticas antes mencionadas (véxase a sección 5). Deixando de lado as discusións estatísticas, un primeiro eixe do debate relaciónase coa visión da investigación, especialmente en canto ao seu uso da historia e a importancia concedida ao concepto de dependencia histórica. A investigación acerca dos Estados Unidos non adopta unha postura determinista e utiliza de xeito moi medido o concepto de dependencia histórica: ata cando xorde algunha evidencia que podería interpretarse como proba dunha forte dependencia histórica, o autor é moi prudente. Por exemplo, presentando a cuarta sección do libro, destaca case de pasada un gran parecido entre a actual distribución territorial do capital social en Estados Unidos e a distribución territorial das etnias, de maneira que hai máis capital social onde hai máis descendentes de inmigrantes escandinavos; por outra banda, hai unha correlación inversa entre a antiga difusión da escravitude e a cultura cívica (Putnam, 2000: 290-5). Con todo, non comenta estes fenómenos. Ata o feito de que o conxunto do capital social dos Estados Unidos veña diminuíndo desde hai décadas é considerado como un feito empírico, que podería invertirse (Putnam, 2000: 25).

Un segundo eixe do debate propoñía unha serie de variables independentes, entre as cales non se atopaba a cultura cívica, como posibles explicacións da división entre norte e sur en Italia. Tamén neste caso as críticas parece que tiveron algún efecto: explicando a tendencia do capital social nos Estados Unidos do século XX, Putnam (2000) utiliza moitos dos factores aos que apuntara durante a discusión da súa obra sobre Italia, como o contexto xeopolítico e a política. Por exemplo, a súa interpretación da Era Progresista concede importancia tanto ao capital social como á iniciativa política, e suxire unha relación mutua entre ambos os factores.

Pero, e os mecanismos que unen o capital social, a cultura cívica e o rendemento económico? O terceiro eixe das críticas á investigación sobre as rexións italianas reclamaba explicacións máis detalladas destes vínculos. No seu primeiro capítulo, Putnam (2000) cita por extenso a distinción antes mencionada entre capital social que ata e capital social que une, pero non a ten apenas en conta cando pasa ás análises empíricas. No capítulo oitavo discute un dos puntos empíricamente máis débiles da concatenación causal que podería unir capital social, cultura cívica e rendemento económico, a saber, a relación entre redes sociais e actitudes individuais de confianza; pero o seu tratamento do tema dista de ser satisfactorio, pois conclúe que “as frechas causais entre participación cívica, reciprocidade, honestidade e confianza social están tan enmarañadas como espaguetes revoltos” (Putnam, 2000: 137). En todo caso, as análises empíricas incluídas na cuarta sección do libro, referente aos estados da Unión, non prestan demasiada atención á teoría ‘sociocultural’ do desenvolvemento proposta ao interpretar o caso italiano. Do conxunto de retrospeccións transversais de variables múltiples que predín diversos resultados do benestar social¹⁰, moitas demostran que o efecto do capital social¹¹ non é maior, e moitas veces é inferior, que o doutras variables que miden factores estruturais como a estratificación da riqueza (a taxa de pobreza) ou a composición social (a composición étnica da poboación).

8. COMENTARIOS PARA CONCLUIR

Neste artigo abordouse un tema clásico das ciencias sociais: o impacto dos factores culturais e estruturais sobre o rendemento institucional e económico das unidades territoriais. Isto tratouse por medio dunha discusión da investigación de R. D. Putnam e os seus colaboradores sobre as rexións italianas, investigación que renovou o interese especializado e xeral nestes temas. Esta renovación foi esporeada pola controvertida interpretación que propoñía da división territorial italiana entre norte e sur: tras observar atentamente a división e os seus efectos sobre o rendemento institucional das rexións, Putnam propón unha explicación cultural-histórica da diferenza, baseada no diferente legado a longo prazo da cultura cívica no norte e no sur de Italia, e atribúe este legado diferente á historia das dúas partes do país.

Esta conclusión tan tallante debateuse moito, e a evidencia empírica sobre a que se sustenta foi moi criticada. Como se mostrou empíricamente máis arriba, unha conclusión baseada na preeminencia dos factores culturais sobre os sociais á hora de explicar os resultados sociais é claramente insostible no caso italiano. A análise empírica presentada aquí demostrou que a cultura cívica e o rendemento económico son dous fenómenos diferentes, (profundamente) relacionados en lapsos longos de tempo, pero relativamente independentes a curto prazo. Así, non cabe esperar que as políticas que traten de mellorar o rendemento económico por medio dalgún tipo de intervención sobre a cultura cívica (ou ao contrario) teñan un grande impacto a curto prazo. O propio Putnam parece reflexionar minuciosamente sobre estes problemas: o seu posterior traballo sobre os Estados Unidos adoptou unha postura diferente, usando moito máis prudentemente as explicacións históricas a longo prazo (dependencia histórica) e prestando máis atención aos problemas conceptuais suscitados pola identificación de cultura cívica e capital social.

A modo de conclusión, pode seguirse un recente e fidedigno estudo de campo (DiMaggio, 1994) e considerar que poida que non exista algo como o *problema* da relación entre cultura e estrutura, ou entre as ideas e a economía. Poida que isto sexa certo, e sen dúbida éo, pero tamén podería engadirse que falar dun problema non significa necesariamente ter a pretensión de resolvelo dunha vez por todas, e que con frecuencia o progreso das ciencias sociais sacou partido ata deste tipo de discusións abstractas.

Notas

- 1 Nos libros de texto de historia italianos este fenómeno ten un nome específico: il brigantaggio (bandidaxe). En realidade, foi unha mestura de política reaccionaria, instigada pola dinastía borbónica no exilio e a igrexa católica, antigos gobernantes do sur, e conflito económico contra a modernización.
- 2 Utilízase aquí 'familismo', vocábulo inexistente en galego, por entender que o concepto difire nos seus matices doutros como 'clientelismo', 'amiguismo', 'enchufismo', e porque parece que, nas ciencias sociais e políticas, o seu uso está relativamente estendido (N. do T.).
- 3 Non existe un equivalente galego de *civicness*, vocábulo inexistente en inglés. No seu lugar utilízase, polo xeral, 'cultura cívica', excepto nos contextos en que pode aplicarse a forma 'cívismo', de significado máis restrinxido (N. do T.).
- 4 Só unha minoría da poboación tiña dereitos civís, pero esta minoría podía chegar a comprender a unha décima parte da poboación.
- 5 A provincia é unha unidade administrativa menor que a rexión e con menos poder. Na actualidade hai cento dez, pero ata os noventa houbo noventa e cinco. Para efectuar comparacións, os investigadores que traballan lonxitudinalmente teñen que reducir as actuais ás antigas noventa e cinco; iso é o que se fixo neste caso.
- 6 Na parte traseira da sobrecuberta da edición italiana pode lerse que o libro é "a contribución máis importante ao coñecemento do noso país que se publicase nos últimos anos".
- 7 Véxase por exemplo a nota 145 da páxina 237, onde cita unha especificación sen achegar probas.
- 8 Véxase Bollen (1989) para os modelos causais. En Ballarino e Schadee (2005) poden atoparse máis detalles sobre este tema, así como modelos lonxitudinais máis elaborados acerca de cultura cívica e rendemento económico nas provincias italianas.
- 9 A fiabilidade deste modelo púxose a proba utilizando outros indicadores e outras medicións (véxase Ballarino e Schadee, 2003, 2005).
- 10 Os indicadores inclúen o benestar infantil, o rendemento escolar, a delincuencia e a violencia, a sanidade, a evasión de impostos e a igualdade económica e cívica.
- 11 Medido como un índice factorial que inclúe doce medicións de: densidade asociativa cívica e social, activismo político, participación electoral, voluntariado, sociabilidade informal e confianza impersoal.
- 12 De feito, no capítulo cuarto, Putnam (1993) mide a 'modernidade económica' das rexións italianas a través dunha puntuación factorial calculada por medio da renda e o produto bruto per capita, a porcentaxe de emprego na agricultura e a industria e a porcentaxe de valor engadido procedente da agricultura e da industria. Utiliza esta medición para analizar a relación entre a economía e o rendemento institucional. No capítulo quinto, ademais desta análise, cita (páxina 237, nota 145) outra que utiliza a renda per capita como indicador de desenvolvemento e dá idénticos resultados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., Johnson, S. e Robinson, J. A. 2001. 'The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation', *American Economic Review*, 91.
- Almond, G. 1988. 'The Intellectual History of the Civic Culture Concept', en G. Almond e S. Verba (eds.). *The Civic Culture Revisited*. Newbury Park: Sage.
- Almond, G. e Verba, S. 1963. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Bagnasco, A. 1994. 'Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam', *Stato e Mercato*, 40.
- Bagnasco, A. 1999. 'Teoria del capitale sociale e *political economy* comparata', *Stato e Mercato*, 57.
- Ballarino, G. 2005. *Social Capital of Italian Entrepreneurs: Measures, Mechanisms, Effects*, conferencia pronunciada no congreso anual da SASE, Central European University, Budapest.
- Ballarino, G. e Schadee, H. 2003. 'Senso civico e performance economica. Un'analisi longitudinale delle province italiane, 1980-2000', *Inchiesta*, 139.
- Ballarino, G. e Schadee, H. 2005. 'Civicness and Economic Performance. A Longitudinal Analysis of Italian Provinces, 1980-2000', *European Sociological Review*, 21 (3).
- Banfield, E. 1958. *The Moral Basis of a Backward Society*. New York: The Free Press.
- Bollen, K. A. 1989. *Structural Equations with Latent Variables*. New York: Wiley.
- Burt, R. 1992. *Structural Holes*. Cambridge: Harvard University Press.
- Chiesi, A. 2006. *Social Capital and Economic Performance of Small Entrepreneurs in Italy. An Exercise of Measurement Using NA Techniques*, relatorio presentado na sesión RC45 Rational Choice "Social Networks and the Economy", congreso mundial da ISA, Durban.
- Chiesi, A. 1998. 'La specificità della terziarizzazione in Italia. Un'analisi delle differenze territoriali della struttura occupazionale', *Quaderni dei Sociologia*, XLII (17).
- Coleman, J. S. 1988. 'Social Capital in the Creation of Human Capital', *American Journal of Sociology*, 94 (suplemento).
- Coleman, J. S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Belknap Press.
- Dasgupta, P. e Serageldin, I. (eds.) 2000. *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: The World Bank.
- DiMaggio, P. 1994. 'Culture and Economy', en N. Smelser e R. Swedberg (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton/New York: Princeton University Press/Russell Sage Foundation.
- Foley, M. e Edwards, B. 1997. 'Escape from Politics? Social Theory and the Social Capital Debate', *American Behavioral Scientist*, 40 (5).
- Goldberg, E. 1996. 'Thinking About How Democracy Works', *Politics & Society*, 1.
- Granovetter, M. 1974. *Getting a Job. A Study of Contacts and Careers*. Cambridge: Harvard University Press.
- Helliwell, J. F. e Putnam, R. D. 2000. 'Economic Growth and Social Capital in Italy', en P. Dasgupta e I. Serageldin (eds.). *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington: The World Bank.
- Hirsch, F. 1976. *Social Limits to Growth*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kenworthy, L. 2001. 'Social capital, Cooperation and Economic Performance', en B. Edwards, M. Foley e M. Diani (eds.). *Beyond Tocqueville. Civil Society and the Social Capital Debate in Comparative Perspective*. Hanover: Tufts University.
- Lin, N. 2001. *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Locke, J. 1995. *Remaking the Italian Economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mortara, A. (ed.) 1985. *Le associazioni in Italia*. Milano: Angeli.
- Mutti, A. 2000. 'Particularism and the Modernization Process in Southern Italy', *International Sociology*, 15 (4).
- OCDE 2001. *The Well-being of Nations. The Role of Human and Social Capital*. Paris: OCDE.
- Pasquino, G. 1994. 'La politica eclissata dalla tradizione civica', *Polis*, 2.

- Piselli, F. 1999. 'Capitale sociale: un concetto situazionale e dinamico', *Stato e Mercato*, 57.
- Portes, A. 1998. 'Social Capital: its Origin and Applications in Modern Sociology', *Annual Review of Sociology*, 24.
- Portes, A. e Mooney, M. 2002. 'Social Capital and Community Development', en M. Guillén, R. Collins, P. England e M. Meyer (eds.), *The New Economic Sociology. Developments in an Emerging Field*. New York: Russell Sage Foundation.
- Putnam, R. D. 1988. 'Institutional Performance and Political Culture: Some Puzzles about the Power of the Past', *Governance*, 1.
- Putnam, R. D. 1993. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. 1994. *La tradizione civica nelle regioni italiane: presentazione del volume edito da A. Mondadori editore, Roma 19 ottobre 1993*. Roma: Camera dei deputati.
- Putnam, R. D. 2000. *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. D. (ed.) 2002. *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. New York: Oxford University Press.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. e Nanetti, R. E. 1985. *La pianta e le radici. Il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*. Bologna: Il Mulino.
- Simoni, T. 1997. 'Il rendimento delle regioni. Una replica della ricerca di Putnam', *Polis*, 3.
- Torsvik, G. 2000. 'Social Capital and Economic Development: A Plea for Mechanisms', *Rationality and Society*, 12.
- Triglia, C. 1992. *Sviluppo senza autonomia*. Bologna: Il Mulino.
- Triglia, C. 1999. 'Capitale sociale e sviluppo locale', *Stato e Mercato*, 57.
- Woolcock, M. 1998. 'Social Capital and Economic Development: Toward a Theoretical Synthesis and Policy Framework', *Theory and Society*, 27.

APÉNDICE 1: MEDICIÓNS E DATOS

As análises empíricas utilizan tres das catro medicións que Putnam (1993) utiliza para medir a cultura cívica: participación nos referendos, número de lectores da prensa diaria, densidade asociativa e frecuencia do voto preferencial nas eleccións políticas. Esta última medición non se utiliza aquí porque o voto preferencial se aboliu a principios da década de 1990. En lugar da participación nos referendos utilízase a participación nas eleccións europeas (REF), porque nos anos próximos a 1990 non houbo ningún referendo relevante; con todo, en 2000 houbo un 'referendo constitucional', de maneira que o indicador de cultura cívica de 2000 construíuse sumando a participación nas eleccións europeas de 1999 e a participación no devandito referendo, e dividindo o resultado entre dous. Os datos sobre número de lectores dos diarios non están dispoñibles para as provincias e no seu lugar utilízase unha medición da difusión dos xornais (QUOT, cuxa fonte é Istat). Para a densidade asociativa na década de 1980 utilizamos a mesma fonte de datos que Putnam (Mortara, 1985), excluindo as asociacións deportivas. Para a década de 1990 e a de 2000 as análises utilizan datos publicados por *Il Sole 24 Ore* –o principal xornal económico de Italia–, baseados en cómputos das asociacións 'artísticas, culturais e recreativas' contidas na guía telefónica (ASO). Para obter medicións máis estables, tomouse o valor medio de dous anos para cada indicador en cada punto cronolóxico. Estas medias estandarizáronse por separado e sumáronse para formar un índice de cultura cívica (CIV). Ao contrario que en Putnam (1993), non se utilizaron resultados factoriais, pero os resultados serían os mesmos, porque as correlacións entre os índices aditivos e os resultados factoriais son moi altas.

Putnam non mide o rendemento económico, como se fixo no presente caso, senón o desenvolvemento socioeconómico; os seus indicadores son a taxa de emprego na agricultura, a taxa de emprego na industria e a mortalidade infantil¹². O primeiro indicador non é adecuado

para os períodos recentes: a taxa de emprego na agricultura non varía demasiado en toda Italia entre 1980 e 2000. Na nosa opinión, a mortalidade infantil non é un bo indicador para as relacións que nos interesan neste caso. Sen dúbida, pertence ao rendemento socioeconómico en tanto dá unha indicación do reparto das prestacións nunha sociedade, pero tamén á cultura cívica na medida en que a decisión de repartir as prestacións dun xeito determinado é de seu un indicador de cultura cívica. De feito, os economistas están utilizando as taxas de mortalidade infantil do pasado como variable independente á hora de analizar os efectos institucionais sobre os niveis de renda (Acemoglu, Johnson e Robinson, 2001). Xa que logo, hai risco de contaminación entre os dous conceptos que estamos medindo. En último lugar, a taxa total de emprego na industria non é un indicador fiable de desenvolvemento para as provincias italianas, como apuntou o propio Putnam (1993: 236) e demostrou recentemente Chiesi (1998). Aquí o rendemento económico mídese por medio de dous indicadores estándar: o valor engadido *per capita*, como medida de riqueza (VAG, cuxa fonte é o Istituto Tagliacarne, e os datos foron corrixidos para ter en conta a inflación utilizando coeficientes Istat), e a taxa de emprego, como medida (aínda que aproximada) da capacidade da economía para distribuír a riqueza entre a poboación (OCU, cuxa fonte é Istat). Como no caso da cultura cívica, os indicadores estandarizáronse por separado e sumáronse nun índice (ECO).

APÉNDICE 2: TÁBOAS ADICIONAIS

Tabóla A1. Retrospección da cultura cívica na década de 2000 sobre a cultura cívica e o rendemento económico na década de 1980 nas provincias italianas

Fonte	SS	df	MS	Número de obs =	95
				F(2, 92) =	167.28
Modelo	380.287606	2	190.143803	Prob > F =	0.0000
Residual	104.577605	92	1.1367131	R-squared =	0.7843
				Adj R-squared =	0.7796
Total	484.865211	94	5.15814054	Root MSE =	1.0662

civ0	Coef.	Err. Est.	t	P> t	Beta
ec8	.3333415	.0985489	3.38	0.001	.2775895
civ8	.5757954	.0731236	7.87	0.000	.6462135
_cons	-6.81e-06	.1093865	-0.00	1.000	.

Tabóia A2. Retrospección do rendemento económico na década de 2000 sobre a cultura cívica e o rendemento económico na década de 1980 nas provincias italianas

Fonte	SS	df	MS	Número de obs =	95
Modelo	312.520172	2	156.260086	F(2, 92) =	427.81
Residual	33.6036826	92	.36525742	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.9029
				Adj R-squared =	0.9008
Total	484.865211	94	5.15814054	Root MSE =	.60437

ec0	Coef.	Err. Est.	t	P> t	Beta
ec8	.7516181	.0558632	13.45	0.000	.740808
civ8	.1848933	.0414507	4.46	0.000	.2455974
_cons	.0003187	.0620066	0.01	0.996	.

Tabóia A3. Correlacións de dúas variables entre medicións de cultura cívica e rendemento económico nas provincias italianas, década de 2000*

	aso01	quot98	ref01	ocu00b	vag0st
aso01	1.0000				
quot98	0.5299	1.0000			
ref01	0.6686	0.6140	1.0000		
ocu00b	0.4803	0.6499	0.8214	1.0000	
vag0st	0.5773	0.7694	0.8165	0.8411	1.0000

* Véxase o texto para a definición das variables e as etiquetas

Democracia e administración pública: a conexión emerxente &

A miúdo considérase que a democracia e a burocracia son conceptos antitéticos, pero os cambios na política contemporánea están a facer da burocracia pública un foco significativo de mobilización política. A menor participación electoral, o descenso da afiliación a partidos políticos e a maior información sobre programas concretos e o seu rendemento desprazaron en gran medida a atención pública cara ao campo dos resultados do goberno e a "lexitimación dos resultados". Este artigo examina estas tendencias e as súas consecuencias para unha gobernanación democrática efectiva.&

& Palabras clave: democracia, burocracia, atribución de poderes, responsabilidade, lexitimación

En xeral, nas ciencias sociais fálase da democracia e da burocracia como conceptos anti-téticos (Mosher, 1968; Waldo, 1977; Morgerson, 2005). O concepto formal de burocracia pública non se basea na participación pública nin na implicación de clientes e cidadáns en xeral senón máis ben na lei e nas estruturas xerárquicas. Pártese da base de que o control dentro das burocracias formalizadas está implícito nos cargos de carreira e/ou políticos que ocupan o alto da escala nas organizacións públicas, e dáse por sentado que os subordinados deben seguir as ordes deses superiores políticos. A burocracia é democrática neste modelo formal debido ao feito de que a dirixen cargos electos e á vontade conseguinte dos burócratas de seguiren as súas instrucións. A dependencia da normativa e a autoridade non se estableceu só con vistas ao control interno, senón tamén para ofrecerlles aos cidadáns previsibilidade e algúns dereitos ante unha forma de gobernación potencialmente arbitraria (Du Gay, 2002; Goodsell, 2004).

O funcionamento da democracia na sociedade é ata certo punto o contrario do modelo burocrático clásico: no esencial, na democracia o control emana da parte inferior do sistema político, non da superior, e espérase que o público exerza o control sobre esta parte do sistema político, máis que ser controlado por el. Nunha democracia hai regras, pero son principalmente 'meta-regras', que establecen os lindeiros dun proceso que permitirá a inclusión de todos os axentes. Estas regras, como as constitucións e outras leis constitucionais, son as que establecen que leis son lexítimas e os límites da creación legislativa, pero en última instancia a democracia consiste en tomar decisións e crear dereito público. Ese control por parte do público é indirecto e pode ser imperfecto, pero a lóxica da democracia é a soberanía popular. Xa que logo, o formalismo da burocracia pode contrastarse coa oportunidade de facer cambios que lle é inherente á democracia.

Alí onde se falou da burocracia en termos democráticos, a descrición obedeceu xeralmente a unha concepción *pasiva* da democracia (Selden, Brudney e Kellough, 1998; Thompson, 1976). Como mínimo, a burocracia garante un tratamento igualitario para todos os cidadáns. Ademais, unha presuposición que foi moi influente é que, se se fai que a burocracia represente mellor a sociedade e se se lle infunden os valores democráticos apropiados, esta satisfará, como mínimo, os requisitos básicos de comportamento nun contexto político democrático. Esta concepción pasiva da democracia con respecto á burocracia dista de ser irrelevante, pero pode resultar insuficiente en sistemas democráticos contemporáneos dominados polo executivo político (véxase Peters, 2002). Nos sistemas políticos contemporáneos pode cumprir unha concepción máis activa da democracia dentro da burocracia, e debemos comprender que a burocracia ten o potencial necesario para ser unha institución democrática importante.

O argumento fundamental deste artigo é que a burocracia pública está a se converter nun punto central para a participación democrática nas sociedades contemporáneas. Este argumento baséase tanto no acusado e pertinaz declive de moitos instrumentos tradicionais da participación política de masas como nas diversas modalidades de reforma que se levaron á práctica dentro da propia burocracia pública: cada vez máis cidadáns parecen considerar que as formas convencionais de participación son ineficaces ou ata irrelevantes, á vez que desexan ter un maior control sobre as súas vidas, incluíndo os servizos públicos que consomen.

Outro xeito de ver o abandono de formas convencionais de participación no goberno en beneficio dun maior interese nos programas específicos e nas burocracias que os fan posibles é considerar que hai un desprazamento desde a 'lexitimación de entrada' cara á 'lexitimación de saída' (Scharpf, 1999). É dicir, os gobernos non obteñen a súa lexitimidade por medio do

dereito dos cidadáns a moldearen a política mediante xestos como o voto, senón que obteñen a maior parte da súa lexitimidade a través dos servizos que producen para os cidadáns¹. Con todo, na gobernación contemporánea pode non abondar con producir servizos públicos de alta calidade, senón que pode ser mester consultar o público sobre estes servizos e sobre a forma en que se prestarán; e incluso talvez se poida implicalos na súa prestación.

Aínda que este desprazamento proporciona varios mecanismos para que o público inflúa sobre o goberno, trátase dunha forma diferente de democracia, e ten vantaxes e inconvenientes para o mantemento dos sistemas políticos plurais; aínda máis, a democratización en aumento da burocracia pública está alterando a natureza da propia burocracia, tamén con consecuencias positivas e negativas para esta institución. Algunhas das virtudes da burocracia formal poden ser vítimas da carreira por facer que a institución sexa máis receptiva e máis democrática no sentido habitual e participativo do termo. A natureza, rexida polo consumidor, de boa parte da administración contemporánea e as súas políticas está creando unha 'democracia sen política' (Montin, 1998), e por extensión un estilo bastante diferente de comportamento burocrático e de comportamento democrático.

Este artigo estudará en primeiro lugar a minguante importancia das formas convencionais de participación para os cidadáns de moitos sistemas políticos democráticos, se non da maioría. A continuación, definirá o papel da burocracia na democracia. Utilizando a devandita definición, estudarei a natureza da participación cidadá actual nos procesos burocráticos e nas organizacións do sector público. Concluirei cunha análise das implicacións destas mudanzas para a democracia e a gobernación. Así pois, o meu argumento sinala un desprazamento importante nos xeitos en que o público participa no goberno e en que pode tratar de influír na creación e na prestación de servizos públicos.

DEFININDO A BUROCRACIA E A DEMOCRACIA

As definicións de democracia adoitan producir polémica entre os estudosos, así como entre os membros de organizacións internacionais responsables de establecer a medida en que os sistemas políticos do mundo real funcionan de xeito democrático. Esta polémica tende a acentuarse cando se relaciona a práctica da democracia coa execución de tarefas burocráticas. Un dos xeitos de principiar a entender a natureza potencialmente democrática da burocracia é examinar unha serie de dimensións que poden usarse para describir as formas en que as burocracias poden involucrarse, e se involucran, en formas de gobernación máis democráticas e participativas no mundo industrializado; as devanditas dimensións están baseadas nun concepto fundamental da democracia entendida como algo que implica a participación pública e os mecanismos para fomentar unha maior igualdade cívica e política entre os cidadáns. Aínda que pode, desde logo, discutirse o significado destes termos, parecen incluír o fundamental das definicións de goberno democrático (Held, 1996).

Con todo, o papel democrático das burocracias non é completamente novo: desde hai tempo, as burocracias dos sistemas democráticos desenvolveron protocolos de acción que permiten, e ata requiren, a participación pública na toma de decisións. Por exemplo, malia que gran parte das negociacións tripartitas nas estruturas corporativistas foi perdendo importancia, hai un enorme número de acordos mesocorporativistas ou microcorporativistas que implican grupos de interese que interactúan regularmente coas organizacións burocráticas e influencian as políticas levadas a cabo polas susoditas organizacións (Pontussen, 1991; Boismenu, 1994). Esta participación está altamente fragmentada, pero non deixa de ser unha

participación pública en procesos burocráticos que tomaron decisións públicas importantes. Nun nivel máis xeral, as burocracias váense dun gran número de organizacións consultivas para que lles axuden a crear políticas, e, unha vez máis, esta participación fragmentada crea oportunidades democráticas adicionais.

O TRÁNSITO Á DEMOCRACIA ACTIVA NA BUROCRACIA PÚBLICA

Durante as últimas décadas, o sector público sufriu importantes reformas (Pollitt e Bouckaert, 2004), moitas das cales deseñáronse para mellorar a xestión do goberno. En parte, tenderon a desprazar o poder cara a arriba, cara aos altos xestores públicos, afastándoo dos cargos políticos electos, que son quen teñen que controlar a burocracia con fins democráticos. Ademais das reformas xestoras da 'nova xestión pública', outra dimensión dos intentos de reforma das últimas décadas do século XX fixo fincapé na participación, tanto dos membros de organizacións públicas como dos cidadáns. Estas reformas baseáronse no suposto de que as organizacións públicas funcionan mellor se teñen un fluxo de información e compromiso dos seus membros e dos seus clientes. Ata certo punto, este suposto reflectía un compromiso normativo coa democracia, así como unhas ideas sobre xestión organizativa, privada e pública, que circulaban desde había décadas pero que non foron probadas en serio tan a miúdo como foi posible. En xeral, estes procesos implican a descentralización da toma de decisións e a atribución de poderes ao público en detrimento do goberno.

O cambio máis fundamental na natureza da burocracia e nas súas relacións coa sociedade, mencionadas máis arriba, é a distinción, dentro do sistema burocrático, entre democracia activa e pasiva. Esta distinción proporcionará o fondo analítico deste artigo. Como comentei máis arriba, a concepción pasiva da democracia reflíctese no concepto de burocracia *representativa* (Meier, 1993; Selden, Brudney e Kellough, 1998), pero eu distinguirei entre aspectos activos e pasivos da democracia dentro de diversas dimensións da burocracia pública. O argumento xeral é, por tanto, que os gobernos están desprazándose de concepcións pasivas a concepcións activas da democracia: moitas das reformas que se levaron á práctica no sector público implicaron unha viraxe cara a conceptos máis participativos e incluíntes do sector público, e particularmente da burocracia pública.

Na práctica, a distinción entre formas activas e pasivas de democracia na burocracia pública é relativamente difícil de manter: moitas reformas teñen elementos dos dous tipos de práctica democrática. Aínda así, a distinción é utilizable e importante, coa condición de que se comprenda a natureza híbrida de moitos cambios. Creo tamén que podemos discernir un verdadeiro tránsito de formas pasivas a formas activas de democracia dentro das burocracias: a maior parte das formas máis pasivas de implicación democrática seguen aí, pero estánse lles unindo as formas activas; o papel da burocracia na democracia esta desprazándose da pura pasividade a unha maior actividade. A burocracia xa non intenta unicamente representar grupos e intereses sociais dentro dos seus membros, senón que permite que eses axentes sociais se involucren directamente.

Inclusión social

Pode considerarse que a primeira dimensión da democracia na burocracia pública ten que ver coa inclusión social. A versión pasiva desta dimensión pode definirse mediante o coñecido concepto de burocracia *representativa*. Esta consideración da composición da burocracia é unha dimensión importante para comprender a relación democrática da burocracia coa

sociedade e a posibilidade de que a burocracia tome decisións de xeito equitativo. A evidencia reunida sobre o impacto real da burocracia representativa é ambigua, pero no peor dos casos non semella resultar prexudicial (Kingsley, 1944; Meier, 1993). En todo caso, pode proporcionarlles aos grupos minoritarios un sentimento de relación co goberno que pode non ser fácil obter en administracións menos representativas.

Un segundo compoñente da distinción entre activo e pasivo é o punto ata o que a burocracia é importante para garantir a igualdade cívica dos cidadáns, en contraste cunha concepción máis activa da promoción da igualdade e da implicación do público². A burocracia weberiana estaba pensada para trazar un tratamento igualitario dos cidadáns por parte do sector público, de maneira que todos eles soubesen que a súa idoneidade para obter beneficios, ou o que fose que quixesen do goberno, non viría determinada por criterios selectivos. Esta é unha consecuencia importante dos procedementos administrativos formalizados, pero segue sendo bastante pasiva, posto que concede aos cidadáns pouco peso ou ningún para determinar eses procedementos ou o contido das leis administradas.

Con todo, tanto a burocracia representativa coma a procura da igualdade civil son pasivas e dan por sentado que as persoas poden ser representadas simplemente incluíndo na burocracia a 'persoas coma elas', e tendo normas formais de igualdade. Porén, estes factores poden non ser suficientes para garantir que os diversos segmentos das sociedades contemporáneas estean verdadeiramente representados nas decisións tomadas polo sector público. Os gobernos de moitos sistemas democráticos intentaron 'atribuír poderes' aos axentes sociais para que participen máis directamente no sector público; por exemplo, en Canadá, o programa de 'participación cidadá' tentou crear unha serie de oportunidades para que os cidadáns participen nas decisións e exerzan influencia sobre as mesmas (Graham e Phillips, 1997). Desde hai un tempo, Alemaña vén tentando usar o termo 'Burgernahe' para describir os intentos de aumentar a receptividade do goberno. Poderían engadirse máis exemplos, mais o que interesa referir é que as concepcións máis activas da democracia cobraron unha gran importancia para moitos gobernos, e que a democracia é un punto central para esta activación da sociedade.

Aínda que moitos intentos de fomentar a inclusión no sector público foron moi xerais, prestouse certa atención específica ás reivindicacións das minorías, 'excluídos sociais'³, como as mulleres e outros grupos que non tiveron tantas facilidades coma outros á hora de influír sobre o goberno. Moitos programas sociais facilitaron unha maior implicación na burocracia e axudaron aos grupos afectados pola lei a contribuír a definir a súa implementación. Esta práctica foi especialmente evidente nos programas urbanos e de vivenda, pero tamén se estende a outros varios: por exemplo, os programas de renovación urbana nos Estados Unidos demandaban a 'maior participación posible' dos residentes das áreas afectadas. Os programas urbanos do Reino Unido, de Canadá, de Dinamarca e doutros países teñen condicións similares, que permiten que os cidadáns conten con voz na posta en práctica dos programas importantes. Os devanditos programas son especialmente importantes porque afectan decote aos excluídos sociais, e esta participación pode ser unha formación importante para quen non posúen experiencia ao respecto⁴. Na actualidade, moitos programas sociais impoñen o desenvolvemento de programas para aumentar a participación e garantir que os segmentos excluídos da sociedade teñan a capacidade de participar. Estes intentos de involucrar o público parecen ter certo éxito en diferentes sociedades e diferentes áreas, pero a miúdo tiveron menos do que se desexaba ou se esperaba.

Elaboración de políticas públicas

Nunha concepción convencional da democracia, adoita creerse que a elaboración de políticas públicas ten lugar no parlamento ou talvez no gabinete ministerial. Aínda que en moitos aspectos este modelo convencional é certo, ata nas formas máis convencionais de democracia a burocracia participa en gran medida na elaboración de políticas públicas. A maior parte da lexislación que emana dos parlamentos está redactada en forma de atribución ampla de poderes aos ministros, que á súa vez utilizan as súas burocracias para redactar unha lexislación secundaria que detalla e amplía a lexislación que concede poderes. Por exemplo, nos Estados Unidos, a lexislación secundaria (denominada regulamentación) excede sobradamente a cantidade de lexislación procedente do Congreso (Kerwin, 2003; sobre o Reino Unido, véxase Page, 2000).

Nalgúns casos, a creación de lexislación secundaria permite que o público se involucre en boa medida no proceso, pero estas oportunidades limitáronse relativamente. En particular, malia que os cidadáns poden ter a potestade de facer propostas ás burocracias que redactan a lexislación secundaria, non hai ningunha garantía de que lles vaian prestar atención⁹. A medida que o goberno se despraza cara a concepcións máis activas da democracia no proceso de elaboración de políticas públicas, aumenta a necesidade dunha inclusión maior e máis directa do público no proceso. Por suposto, as organizacións gobernamentais terán que conservar a autoridade formal para a toma de decisións, pero asemade terán que permitir que o público posúa unha influencia significativa.

Un exemplo desta tendencia á inclusión é a produción de normativas negociadas nos Estados Unidos, en que aos afectados pola lexislación proposta se lles dá a oportunidade de involucrarse directamente na redacción. Máis que permitirlles aos afectados que participen, convérteos, de feito, nos redactores da regulamentación, a condición de que concorde coa lexislación primaria (Langbein e Kerwin, 2000). O modelo escandinavo, que lles concede ás organizacións da sociedade civil a oportunidade de participar por medio de solicitudes de remisión e comités asesores, leva uns anos funcionando, e proporciona ás organizacións oportunidades para exercer unha influencia moi clara sobre as decisións tomadas polos ministerios (Peterson, 2000).

Implementación

Como pode deducirse do exposto ata aquí, as implementacións tamén terían que cambiar en resposta a unha concepción máis activa do papel da burocracia na participación democrática. Con todo, debo sinalar que a implementación tivo en conta participantes non gobernamentais desde hai algúns anos, aínda que a diferentes ritmos e de diferentes xeitos, en sistemas políticos diferentes. En sociedades plurais corporativistas e corporativas, os grupos sociais levan anos involucrados no sector público, mentres que en sistemas de orixe napoleónica ou anglosaxoa deuse unha división máis tallante entre Estado e sociedade.

A medida que os gobernos se desprazan cara ao que Lester Salamon (2001) chamou 'a nova gobernación', facendo uso de menos instrumentos de mando e control, a implicación do sector público na prestación de servizos faise aínda máis importante para unha implementación exitosa. O abano de formas de involucrar activamente o sector privado na implementación é amplo, pero a maioría implican organizacións, e incluso individuos, con interese e con coñecemento respecto ao sector das políticas, e tamén tenden a conceder certa capacidade para moldear os resultados a estas organizacións e aos clientes a quen se prestan os ser-

vizos. Por exemplo, o uso da 'lei branda' (Mörth, 2003) contempla a negociación e o uso de instrucións en lugar do mando e do control para conseguir o cumprimento. É importante indicar que, a través deste estilo de implementación, o cumprimento pode acabar sendo maior que con métodos máis draconianos, dado que o obxecto da lexislación tería oportunidade de influír no resultado do proceso.

Xestión

As mudanzas no carácter democrático do sector público non se limitaron a aceptar contribucións do público durante a elaboración de políticas, senón que se estenden á xestión das propias organizacións. Algúns dos cambios na xestión adoptaron a forma dunha democratización interna do sector público, dándolles máis voz aos rangos inferiores da pirámide das organizacións públicas (véxase Peters, 2004). Algúns destes cambios democráticos foron máis externos, involucrando máis directamente membros da sociedade e a grupos sociais na xestión dos programas públicos, e relaxando algunhas das relacións xerárquicas que existirían en caso contrario (Peters, 2000).

A democratización interna do sector público ten o seu mellor exemplo na atribución de poderes aos niveis inferiores da estrutura das organizacións, por exemplo no *National Performance Review in the United States* (Kettl e Dilulio, 1995). O procedemento de moitas das reformas procedentes da denominada Comisión Gore consistiu en dar aos membros das organizacións máis influencia individual sobre as políticas e as decisións de xestión da organización; por exemplo, unha das implicacións da noción de 'reinvenición' foi permitir que os membros das organizacións redefinisen o que a organización facía e como o facía. Do mesmo modo, a redución do control xerárquico no interior das organizacións permitiulles aos traballadores de menor rango tomar máis decisións no tocante aos seus traballos, ao tempo que lles facía asumir maiores responsabilidades.

A democratización externa da xestión pública comentouse con certo detalle máis arriba, no referido á inclusión. A democratización significa que se permite que os grupos sociais exerzan verdadeira influencia sobre o comportamento das organizacións do sector público. Ademais da capacidade de influír sobre as políticas, o tránsito a unha maior implicación democrática pode afectar ao estilo de administración. En xeral, os cidadáns están menos interesados na xestión interna dos programas ca nos seus resultados. Así mesmo, os resultados do sector público desempeñan un papel crucial na lexitimación do goberno, o cal, como xa se mencionou, é importante para moitos sistemas políticos europeos. Dito isto, o xeito en que a burocracia trata os cidadáns afecta tamén á valoración que estes fan dos programas públicos. Xa que logo, para unha concepción máis activa da democracia na burocracia serán importantes unha maior inclusión e unha maior atención aos desexos dos clientes.

No entanto, as mudanzas na xestión das organizacións exceden a simple inclusión de determinados intereses e chegan á xestión das organizacións públicas por parte dos seus clientes, por veces en combinación cos traballadores de rangos inferiores. Unha vez máis, esta práctica non é completamente nova: nalgúns países do norte de Europa dáse esta xestión da educación, da vivenda e doutros servizos públicos (Sorensen, 1997). Con todo, a práctica foise estendendo, de maneira que cada vez máis servizos son controlados máis directamente polos seus beneficiarios. Do mesmo xeito ca con outros moitos intentos de crear unha democracia máis activa para os cidadáns nas súas relacións coas burocracias, hai varias presuposicións en relación coas actitudes e co comportamento dos cidadáns que foron cruciais para

estes cambios, pero o mesmo pode dicirse da democracia política, e, se a xente pode chegar a interesarse por controlar unha escola aínda que non teña interese en facer o mesmo cun partido político, a democracia non sae perdendo.

Ata certo punto, estas medidas para atribuírlles máis poderes aos traballadores de rangos inferiores e aos clientes chocan cos intentos da 'nova xestión pública' de dar máis poder aos empregados dos niveis máis altos: o problema é que é complicado atribuír poderes a todo o mundo (véxase Peters e Pierre, 2000). Se os xestores dos rangos superiores opinan que deben controlar as súas organizacións e establecer metas para a súa xestión e para as súas políticas, pode acontecer doadamente que lles moleste que os membros de niveis inferiores tomen decisións en por eles. Do mesmo xeito, non é probable que os clientes que pensan que os seus intereses deben ser o máis importante na toma de decisións organizativa vexan con bos ollos o control dos traballadores. Así pois, a procura da delegación de poderes, especialmente no contexto doutras reformas, pode dar lugar a verdadeiros problemas de xestión.

Responsabilidade

A atribución e a asunción de responsabilidades é un proceso crucial para calquera sistema administrativo democrático, e os cambios que viñeron tendo lugar en moitos outros aspectos da administración pública son tamén relevantes para impoñer a asunción de responsabilidades na vida pública contemporánea. Nas formas tradicionais da administración pública, a depuración de responsabilidades era o aspecto do proceso que permitía o nivel máis alto de control democrático. Con todo, a medida que moitos formatos convencionais da democracia se volven menos viables, a depuración de responsabilidades e o uso do xuízo retrospectivo sobre partidos e políticos poden converterse en aspectos aínda máis importantes do funcionamento democrático (véxase Thomas, 2004). De por parte, o sufraxio e a maior parte dos actos políticos son prospectivos. Esixen dos cidadáns que tomen decisións sobre as políticas e sobre o bo goberno antes de tomarse ningunha decisión. A depuración de responsabilidades dálles aos cidadáns e aos seus representantes a oportunidade de ver que fixeron os gobernos en relación coas súas promesas.

As formas tradicionais de depuración de responsabilidades viñeron dependendo dunha visión bastante indirecta do control dos cidadáns sobre o seu goberno: a versión constitucional na maioría dos réximes foi que os funcionarios son responsables perante os seus ministros, estes ministros son responsables perante o parlamento e o parlamento, perante os votantes (Day e Klein, 1987). O público só participa a través dos seus representantes electos e, como máximo, mediante a información que posúe sobre as accións do goberno grazas aos medios. A presuposición que contén este modelo de depuración de responsabilidades é que os cargos electos están en mellor posición que o público para esixir responsabilidades, e que a eses cargos tamén lles interesa demandar mellores servizos para o público.

Así como a administración foi mudando, viuse a necesidade dunha maior implicación do público nos procesos de depuración de responsabilidades, e na actualidade estanse poñendo en práctica nos gobernos diversas modalidades máis activas de enfocar estes procesos. Algunhas destas formas de depuración de responsabilidades baséanse na competencia entre organizacións públicas e na capacidade dunha cidadanía activa para exercer presión sobre os gobernos e así obter mellores servizos (véxase Hood, James, Peters e Scott, 2004). Difundindo entre o público as clasificacións de escolas, hospitais e outros servizos públicos, a asunción de responsabilidades prodúcese por medio da mobilización pública a prol duns mellores servizos.

Este modelo, daquela, depende da existencia dunha poboación activa disposta a se involucrar no goberno e, especialmente, en determinadas institucións que lle proporcionan servizos.

Ata sen a presuposición dunha poboación tan activa, algunhas formas actuais de atribución de responsabilidades poden estimular o público: por exemplo, a medida que a atribución de responsabilidades vai baseándose máis no uso de formas xerais de xestión do desempeño, a necesidade de obter un ditame público sobre o funcionamento dos programas convértese nunha parte central do réxime de avaliación. A xestión do desempeño comprende elementos obxectivos e subxectivos, e o aspecto subxectivo da avaliación de programas bríndalle ao público a oportunidade de se involucrar directamente no control das responsabilidades das organizacións. O desenvolvemento das medidas subxectivas para a xestión do desempeño e a inclusión do público na avaliación poden supoñer para o público un xeito de influír nas políticas, aínda que só sexa despois dos feitos.

Valores

O último xeito en que podemos caracterizar o tránsito a concepcións máis activas da implicación burocrática na procura da democracia é analizarmos os valores que se consideran o centro da administración pública. Os valores positivos de legalidade e de igualdade asociados coa democracia weberiana constitúen, como xa se comentou, importantes pasos previos para facer o sector público máis democrático, pero non son suficientes en absoluto para acadar este fin. En particular, estes valores tenden a ser explicitamente xerárquicos. Parten da base de que os burócratas son os responsables das decisións, que deben ser tomadas en función da súa propia interpretación da lei e da igualdade (véxase Vigoda, 2002). As burocracias tradicionais máis responsables tenderon a orientarse cara ao servizo público, pero esta orientación sempre ten lugar no contexto da experiencia e do deber, máis que pola sensación de que o público debería desempeñar algún papel na definición do contido dos servizos.

O desprazamento de valores que está tendo lugar en moitos sectores públicos avanza cara a unha filosofía de goberno máis centrada nos clientes e orientada cara aos servizos (pero véxase Box, Marshall, B. J. Reed e C. M. Reed, 2001). Máis que partir da base de que o público debe estar disposto a aceptar o que o goberno dispoña para el, e ata estar agradecido por iso, este desprazamento de ideas no interior do goberno destacou que os cidadáns teñen dereito a esperar un bo servizo e a que este se preste de maneira non só eficaz senón tamén humana. Do mesmo xeito que os conservadores tenderon a criticar a burocracia pola súa aparente ineficiencia, a esquerda política criticouna acotío pola rixidez e pola falta de preocupación polos clientes na súa dimensión humana. As reformas da 'nova xestión pública' (Christensen e Laegreid, 2001) foron concibidas para afrontar os problemas de eficiencia, mentres que as reformas concibidas aquí como proceso de democratización dirixíronse cara a unha maior apertura e servizo ao público (véxase Peters, 2005).

O DECLIVE DAS FORMAS TRADICIONAIS DE DEMOCRACIA

O sufraxio, os partidos políticos e as estruturas de mediación de intereses como o corporativismo formaron as bases da democracia nas sociedades occidentais. A presuposición da democracia foi que os cidadáns podían exercer o control sobre os seus gobernos por medio destas formas convencionais de participación política e que estarían interesados en participar nestas actividades políticas. Esta presuposición acerca dos cidadáns, bastante acertada, parece cada vez menos viable: aumentan os indicios de que os cidadáns están perdendo o inte-

rese nestas formas convencionais de participación, aínda que os correlatos tradicionais da participación –educación, ingresos, exposición aos medios, etc.– están aumentando nas democracias máis industrializadas. Samuel Huntington (1974) argumentou no seu día que a política postindustrial se caracterizaría por un maior desexo de participar por parte do público, pero que a participación se volvería máis problemática debido ao sentimento de alleamento perante a complexidade e o volume dos problemas: podería dicirse que as democracias contemporáneas alcanzaron ese punto do seu desenvolvemento.

Hai varias razóns para o declive dos niveis de participación cidadá nas democracias (véxase Dalton e Wattenberg, 2000): moitos cidadáns, ata en estados do benestar exitosos e democráticos, expresan certa perda de confianza nas institucións gobernamentais e na política (Holmberg e Weibull, 2004). A investigación sobre capital social (Paxton, 2002) mostrou a importancia da confianza para que os cidadáns se involucren na política, pero a corrupción (ou a impresión de corrupción), o fracaso das políticas e outras moitas disfuncións do sector público erosionaron a confianza do público (Pharr e Putnam, 2000). Tamén os partidos políticos perderon boa parte do seu atractivo para o público (Mair e Van Biezen, 2001) como representantes lexítimos dos seus intereses. Ata en sistemas partidarios europeos que ofrecen diversas opcións aos votantes, o público percibe decote pouca diferenza entre partidos e non cre que poida confiar en que un partido cumpra as súas promesas en resultando elixido⁶.

Outro aspecto do descenso dos niveis de participación convencional foi o declive de moitos grupos de interese convencionais que ofreceran unha alternativa aos partidos políticos e ás eleccións para que os cidadáns influísen sobre o seu goberno⁷. Durante gran parte do período de posguerra en Europa, institucións pluralistas corporativas e corporativistas fixeron sitio aos intereses sociais e formaron vínculos efectivos entre o Estado e a sociedade (Molina e Rhodes, 2002). Un partidario inquebrantable deste formato, os sindicatos, ten progresivamente menos membros na maior parte das democracias industriais, en parte pola desindustrialización e en parte pola perda de interese dos mozos traballadores. Cuns sindicatos cada vez menos influentes e uns gobernos que na actualidade están menos interesados en negociar as políticas económicas, as estruturas corporativistas tripartitas teñen menos sentido, aínda que as mesocorporativistas e as microcorporativistas seguen contando con influencia.

No sitio destes grupos económicos xerais, xurdiron varios grupos que representan un só interese e se preocupan dun só campo, talvez dunha única decisión. Aínda que estes ofrecen moitas oportunidades para unha participación masiva no goberno, o seu impacto sobre a democracia está menos claro ca no caso dos grupos e das estruturas máis institucionalizados. A fluidez destes grupos e a ausencia de calquera cousa, como os ingresos e os salarios, con capacidade para vincular os individuos ao grupo fai que a súa continuidade resulte máis incerta. Ademais, como non teñen máis ca un interese, atopan máis dificultades para negociar cun goberno que debe intentar compensar programas e recursos en toda a extensión das políticas: mentres que os sindicatos ou os grupos empresariais poderían estar dispostos a cambiar ganancias nun eido con perdas noutro, os grupos que representan un único interese están ligados a unhas metas moito máis limitadas.

Sendo xustos, poida que os cidadáns lle estean atribuíndo demasiada responsabilidade ao goberno no incumprimento das súas promesas e no fracaso de moitas políticas (véxase Bovens, t'Hart e Peters, 2001). A conexión entre unhas eleccións e a implementación dunha política é longa e tenue, e poden intervir infinitos factores que impidan que as políticas que o electorado desexe cheguen a poñerse en práctica (Rose, 1974). Estas dificultades son máis

pronunciadas nos sistemas presidencialistas e federais ca nos parlamentarios unitarios que se dan en gran parte de Europa, pero os obstáculos existen en todos os sistemas⁸. Ademais, incluso de adoptarse e levarse á práctica a política, as complexidades da actual vida política, económica e social son tales que talvez o programa non funcione como se pretendía e o público quede desilusionado outra vez coa incapacidade do goberno para facer as cousas.

A democracia política convencional non vai desaparecer, e sen dúbida está ben que así sexa; con todo, quizais se converta en só un dos medios a través dos cales o público pode tratar de influenciar a acción colectiva na sociedade no canto de ser o método principal. Hai tentativas de facer o goberno máis manifestamente democrático utilizando mecanismos como a democracia deliberativa (Dryzek, 2000). Os reformadores tamén propuxeron os referendos como un posible xeito de evitar os procedementos lexislativos complexos e de lle permitir ao público que lexisle no seu propio nome (pero véxase Budge, 1996). Estas reformas democráticas poden ser eficaces para determinadas cuestións, mais a maior parte da gobernanción diaria terá que continuar por medios máis rutineiros, involucrando en xeral a burocracia pública. Xa que logo, debemos considerar con máis atención a burocracia como un lugar para a participación democrática.

OS PERIGOS DA DEMOCRACIA BUROCRÁTICA

Ata aquí esbocei unha imaxe bastante optimista das posibilidades que ten a democracia pública para se converter nun lugar importante para a democracia nos gobernos contemporáneos. Si creo que en xeral se pode manter este punto de vista pero, do mesmo xeito ca en calquera outro cambio dentro de concertos políticos complexos, hai tamén consecuencias potenciais negativas. Estes problemas potenciais das mudanzas hai que telos en conta, aínda que só sexa porque os partidarios do cambio institucional deben coñecer todas as ramificacións do dito cambio. Procurar unha participación máis activa na burocracia pública non é a panacea, pero pode ser un xeito máis de que o público se involucre en actividades de autogoberno.

A primeira pregunta que hai que formular é: democracia para quen? Aínda que as reformas da burocracia mencionadas máis arriba fornecen de oportunidades para a participación cívica, non todos os membros da sociedade teñen idéntica capacidade para aproveitálas, como sucede cos modelos deliberativos de democracia (Bohman, 1996). Esta incapacidade potencial para a participación dáse, sen dúbida, a nivel individual, e aínda máis sistematicamente nos grupos máis desposuídos da sociedade civil. A desconfianza e os baixos niveis de participación pasaron a formar parte da cultura de numerosos grupos socialmente excluídos, de tal maneira que a apertura do sistema político aos grupos que máis poderían gañar coa participación non produce o auxe da acción civil que esperan, ou cando menos desexan, os reformadores do sector público. Como se apuntou, algúns gobernos intentaron fomentar esa participación nos sectores socialmente excluídos, con resultados que non estiveron á altura do agardado.

Por riba, incluso se os individuos e os grupos deciden participar, a participación efectiva pode depender de diversas capacidades que non están distribuídas uniformemente na sociedade. Organizar grupos, presentar argumentos perante quen ten poder de decisión e convencer a outros de que opcións de políticas adoptar implican capacidades que normalmente se relacionan coa educación e cun *status* máis alto, de xeito que, ata nun verdadeiro foro deliberativo onde todos os implicados teñen dereito a participar, estes seguen sen estar en pé de igualdade no tocante ás capacidades de persuasión. Paradoxalmente, neste contexto, a

democracia representativa tradicional pode servir aos cidadáns de menores ingresos e menor *status* mellor ca o requisito de participación directa.

É xusto recoñecer que moitos dos problemas que se dan nesta forma de participación acontecen tamén nas formas convencionais da democracia. A participación na política, alén do sufraxio ou da simple militancia, na maior parte dos sistemas políticos contemporáneos depende en gran medida do acceso ao diñeiro, por non mencionar as habilidades organizativas e de argumentación que se precisan para ser eficaz na maior parte dos contextos políticos. As mesmas persoas que poden achar dificultades para influír sobre a burocracia poden encontralas tamén para influír sobre os partidos ou sobre os candidatos políticos. Nas democracias convencionais todos os votantes contan cun voto de idéntico valor, de maneira que nese nivel tan básico teñen idéntico poder; pero nun goberno interconectado, aínda que en principio dispoñan do mesmo acceso ao goberno, non teñen de ningún xeito os mesmos poderes sobre as políticas.

Os modelos de administración e de política baseados na gobernación e nas redes suscitan problemas similares no relativo á implicación igualitaria dos membros da sociedade. Xeralmente as redes defínense como estruturas abertas que permiten a implicación de actores diversos (véxase Sorensen e Torfing, 2005), pero, en realidade, con frecuencia están moi estruturadas e son bastante exclusivas en canto ao tipo de ideas que resultan aceptables e que se aceptan. Esta exclusividade resulta especialmente evidente no caso das ‘comunidades epistémicas’, en que a afiliación vén dada pola posesión de determinados tipos de coñecemento especializado, como é o caso das redes que deseñan a política de sanidade (véxase Ney, 2006). Os cidadáns comúns non poden participar nestas comunidades ou redes, e unha vez máis a imaxe de apertura non se corresponde coa realidade.

Calquera concepción da democracia que dependa en gran medida da administración e da burocracia como lugares para a participación debe asegurarse de que esta participación vaia ser ‘auténtica’, é dicir: a implicación de grupos e de individuos moldeará realmente a decisión final ou trátase só dunha formalidade a pesar da cal se toman as decisións do mesmo xeito que se tomarían sen participación popular?⁹ Desde hai un tempo vén formulándose este tipo de queixa en relación coas vistas públicas e con outras formas de participación pública na burocracia que parecen ofrecer oportunidades pero, en definitiva, poden non ser máis ca exercicios obrigatorios tras os cales as decisións se toman do xeito burocrático máis convencional.

Aínda que todas estas visións dunha democracia máis activa na burocracia pública teñen boas intencións, se non son verdadeiramente eficaces e auténticas, poden facer que o público remate sendo menos influente ca antes na política e na administración. Se estes foros e mecanismos para a participación son cruciais para a democracia, o sistema administrativo debe ser forzosamente aberto; nese caso, quen non sexa quen de obter o que desexa do goberno será o único culpable. Unha vez máis, nun contexto así, os segmentos menos efectivos da sociedade resultarán tan excluídos coma se o sistema fose máis pechado e, a falta dunha burocracia formalista que culpar, será consecuencia só da súa propia incapacidade.

Estas cuestións sobre o papel da burocracia –especialmente en canto á adopción pola súa parte de modos máis activos de implicación dos cidadáns–, ante a pretensión de asegurar a democracia nas sociedades contemporáneas, suscitan outra pregunta: se para moitos cidadáns non sería mellor unha burocracia profesionalizada máis orientada cara a concepcións pasivas da democracia, que intente traballar polo ‘interese público’. A concepción activa da democracia burocrática exerce presión sobre os membros do sector público, pero faino aínda con máis forza sobre os membros do público en xeral para que sexan participantes activos e informados.

Como se comentaba antes, quizais os cidadáns teñan máis incentivos para participar en programas e temas específicos ca para participar nos asuntos máis xerais da política de partidos, pero tamén poida que teñan que participar nun gran número de programas para conseguir o que desexan. Así, a burocracia ten que mudar, pero pode que o público teña que cambiar tamén para apoiar as súas peticións de maior participación coa súa propia actividade política.

RESUMO E CONCLUSIÓNS

Para as sociedades modernas, após a Guerra Fría e ante a crecente énfase en valores como a transparencia esixible ás organizacións internacionais de doadores, a democracia é un valor que se situou nunha posición cardinal como nunca antes ocupou. Ao mesmo tempo que a democracia se fixo máis importante como valor social xeral, semella que se volveu menos relevante para os cidadáns das democracias industriais. Nos albores do século XXI, os cidadáns votan menos ca nos anos anteriores, e hai moitas menos posibilidades de que militen nun partido político. Mentres que as virtudes da democracia se cantan polo mundo enteiro, moita xente non se molesta en participar cando ten a oportunidade.

Dito isto, con todo, déronse cambios significativos na forma en que a democracia se comprende e se practica no que se coñece como 'sociedades democráticas'. En particular, houbo aumentos substanciais da capacidade democrática das burocracias públicas e tamén do interese de membros do público en participar no goberno, no ámbito de resultados do sistema político. Se os cidadáns teñen menos interese en participar nos foros políticos xerais –como as eleccións– e en unirse ás organizacións políticas convencionais –como os partidos–, si parecen máis interesados en participar para moldear a prestación de servizos, especialmente nas súas áreas locais, como as escolas, os hospitais e as instalacións de lecer.

Nas democracias contemporáneas, as burocracias foron focos de participación pública máis importantes do que se pensa, pero o tránsito das ideas dentro da propia burocracia, en beneficio dunha inclusión máis activa do público, acentuou o seu potencial para ser institucións democráticas. Xa sinaléi que a extensión do cambio nas estruturas e nos valores das burocracias públicas aumentou a receptividade destas estruturas á influencia do público e dos seus propios empregados. Estes cambios forneceron os cidadáns de novas vías para a participación política e talvez de maiores oportunidades para influír nos programas procedentes do goberno que máis lles interesan.

As importantes cuestións que se desprenden desta tendencia cara a formas máis activas de participación na burocracia inclúen, en primeiro lugar, se esta forma de democracia constitúe un mecanismo acaído para que o público exprese os puntos de vista sobre o goberno e sobre os colectivos dos cales os gobernos asumen a representación. As formas de participación asociadas ata cos enfoques máis inclusivos e activos da democracia tenden a ser individualistas e a se basearen, ata certo punto, no consumismo. Esta forma de participación pode non ser o alicerce máis sólido para un sistema democrático vital e eficaz que preste atención ao ben colectivo e aos servizos individuais.

Porén, podemos preguntarnos, desde un ángulo máis positivo, se esta forma emerxente de democracia se pode converter nun xeito de revitalizar as formas máis convencionais da democracia, posto que os cidadáns se atopan con que non poden facer gran cousa pola súa escola local sen abordar primeiro o sistema educativo en xeral ou talvez o goberno que controla ese sistema educativo: calquera forma de control ou preocupación local resulta en cal-

quera medida insuficiente se os recursos económicos e o persoal son insuficientes. Así, se os cidadáns coidan que poden ser eficaces nun nivel de participación a través da burocracia, é posible que sintan a necesidade, e teñan a capacidade, de facerse máis eficaces noutros niveis da democracia.

Notas

- 1 Este argumento desenvolveuse especialmente en relación coa Unión Europea, pero tamén se lles pode aplicar aos gobernos nacionais: véxase, por exemplo, Amnå (2006).
- 2 Ata certo punto, esta noción segue as ideas de T. H. Marshall (1965) sobre o desenvolvemento da cidadanía nos sistemas democráticos, comezando coa cidadanía civil e o dereito a ser tratado igualitariamente nos tribunais, e continuando coa cidadanía política e o dereito a participar igualitariamente en política. O terceiro paso era a cidadanía social, na que os cidadáns teñen a potestade de acadar un acceso máis igualitario aos beneficios económicos e sociais dispoñibles dentro do país.
- 3 Na política social europea veu empregándose este termo para reflectir os efectos da pobreza sobre os individuos, posto que non só son económicos, senón que se estenden a moitos aspectos da súa implicación na vida social convencional.
- 4 En moitos casos, a experiencia demostrou non ser tan positiva como se insinúa aquí. Por exemplo, Daniel Patrick Moynihan (1973) describiu o resultado destas condicións como 'a maior incompreensión posible'. Non só foi a participación cívica bastante ineficiente, senón que a xente formada durante o proceso tendeu a abandonar as súas comunidades, privándoas de moitos dos seus líderes máis eficaces.
- 5 Por exemplo, as disposicións para 'observar e comentar' da Lei de procedementos administrativos dos Estados Unidos permiten o acceso, pero tamén permiten que as burocracias decidan que contribucións aceptar, coa condición de que a decisión final non sexa 'arbitraria e caprichosa'.
- 6 Os partidos son percibidos como cárteles (Mair, 2002) máis interesados en preservar o seu lugar no sistema político ca en representar os seus membros ou en deseñar políticas efectivas.
- 7 Stein Rokkan (1967) argumentara que no caso de Noruega, co seu sistema político corporativo e pluralista, 'os votos contan pero os recursos deciden'. Había sofisticados mecanismos para involucrar na toma de decisións os segmentos sociais que non tiñan éxito no proceso electoral.
- 8 En termos máis analíticos, cantas máis posibilidades de veto e máis cargos con dereito a veto haxa nun sistema político, máis difícil é que as preferencias dos votantes cheguen a poñerse en práctica (Tsebelis, 2002).
- 9 Se este é o caso, paradoxalmente, as formas democráticas pasivas poden ser máis importantes ca as formas activas que estivemos a reivindicar ata aquí. Se quen teñen poder de decisión acaban tomando as decisións, é máis importante controlar a quen se lle dá ese poder que preocuparse pola participación pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Amná, E. 2006. 'Playing with Fire: Swedish Mobilization for Participatory Democracy', *Journal of European Public Policy* 13, 587-606.
- Bohman, J. 1996. *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Boismenu, G. 1994. 'Systèmes de representation des interest et configurations politiques', *Revue canadienne de science politique* 27, 309-343.
- Bovens, M. A. P., t'Hart, P. e Peters, B. G. 2001. *Success and Failure in Public Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J. e Reed, C. M. 2001. 'New Public Management and Substantive Democracy', *Public Administration Review* 61, 608-619.
- Budge, I. 1996. *The New Challenge of Direct Democracy*. Oxford: Polity Press.
- Christensen, T. e Laegreid, P. 2001. *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Dalton, R. J. 2004. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R. J. e Wattenberg, M. P. 2000. *Politics Without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Day, P. e Klein, R. 1987. *Accountabilities*. London: Tavistock.
- Dryzek, J. S. 2000. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Du Gay, P. 2002. *In Praise of Bureaucracy*. Buckingham: Open University Press.
- Goodsell, C. T. 2004. *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, 4ª ed. Washington, DC: CQ Press.
- Graham, K. A. e Philips, S. D. 1997. 'Citizen Engagement: Beyond the Customer Revolution', *Canadian Public Administration* 40, 255-273.
- Held, D. 1996. *Models of Democracy*, 2ª ed. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Holmberg, S. e Weibull, L. 2004. *Swedish Trends, 1986-2004*. Göteborg: SOM Institute.
- Hood, C., James, O., Peters, B. G. e Scott, C. 2004. *Controlling Modern Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Huntington, S. P. 1974. 'Post-Industrial Politics: How Benign Will It Be?', *Comparative Politics* 6, 163-191.
- Kerwin, C. M. 2003. *Rule-Making: How Agencies Write Rules and Make Policy*, 3ª ed. Washington, DC: CQ Press.
- Kettl, D. F. e Dilulio, J. J. 1995. *Inside the Reinvention Machine*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- Kingsley, J. D. 1944. *Representative Bureaucracy*. Yellow Springs, OH: Antioch Press.
- Langbein, L. I. e Kerwin, C. M. 2000. 'Regulatory Negotiation versus Conventional Rule Making: Claims, Counterclaims and Empirical Evidence', *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, 599-632.
- Mair, P. 2002. 'In the Aggregate: Mass Electoral Behaviour in Western Europe, 1950-2000', en H. Keman (ed.). *Comparative Democratic Politics: A Guide to Contemporary Theory and Research*. London: Sage.
- Mair, P. e Van Biezen, I. 2001. 'Party Membership in Twenty European Democracies', *Party Politics* 7, 5-21.
- Marshall, T. H. 1965. *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, NY: Doubleday.
- Meier, K. J. 1993. 'Representative Bureaucracy: A Theoretical and Empirical Exposition', en J. L. Perry (ed.). *Research in Public Administration*, vol. 2. New Greenwich, CT: JAI Press.
- Ministry of Finance 1998. *Borgere og dean offentlige sektor*. København: Ministry of Finance.
- Molina, O. e Rhodes, M. 2002. 'Corporatism: The Past, Present and Future of a Concept', *Annual Review of Political Science* 5, 305-331.
- Montin, S. 1998. 'Kommunala organisationsforändringar', en L. J. Lundqvist e J. Pierre (eds.). *Kommunal förvaltningspolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Morgerson, F. V. 2004. *Reconciling Representative Democracy and Bureaucracy: Toward a Deliberative-Democratic Model of Bureaucratic Rulemaking*. Tese de doutoramento inédita, Department of Political Science, University of Pittsburgh.

- Mörth, U. 2003. *Soft Law in Governance and Regulation: An Interdisciplinary Approach*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mosher, F. C. 1968. *Democracy and the Public Service*. New York, NY: Oxford University Press.
- Moynihan, D. P. 1969. *Maximum Feasible Misunderstanding Community Action in the War on Poverty*. Garden City, NY: Doubleday.
- Ney, S. 2006. *Messy Issues, Policy Conflict and the Differentiated Polity: Analysing Contemporary Policy Responses to Complex, Uncertain and Transversal Policy Problems*. Tese de doutoramento, Institute of Comparative Politics, University of Bergen.
- Page, E. C. 2000. *Government by Numbers*. Oxford: Hart.
- Paxton, P. 2002. 'Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship', *American Sociological Review* 67, 254-277.
- Peters, B. G. 2000. *The Future of Governing: Four Emerging Models*, 2ª ed. Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Peters, B. G. 2004. 'Governance and Public Bureaucracy: New Forms of Bureaucracy or New Forms of Control?', *Asia-Pacific Journal of Public Administration* 26 (2).
- Peters, B. G. 2006. 'Executives', en C. Hai (ed.). *Comparative European Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Peters, B. G. e Pierre, J. 2000. 'Citizens versus New Public Managers: The Problem of Mutual Empowerment', *Administration and Society* 32, 9-28.
- Peterson, O. 2000. *Svensk politik*, 5ª ed. Stockholm: Norstedts juridik.
- Pharr, S. e Putnam, R. D. 2000. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Pollitt, C. e Bouckaert, G. 2005. *Public Sector Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Rokkan, S. 1967. 'Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism', en R. A. Dahl (ed.). *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Rose, R. 1974. *The Problem of Party Government*. London: Macmillan.
- Salamon, L. M. 2001. 'Introduction: The "New Governance"', en L. M. Salamon (ed.). *Handbook of Policy Instruments*. New York, NY: Oxford University Press.
- Scharpf, F. W. 1999. *Governing in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Selden, S. C., Brudney, J. L. e Kellough, J. E. 1998. 'Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory', *American Journal of Political Science* 42, 717-744.
- Sorensen, E. 1997. 'Democracy and Empowerment', *Public Administration* 75, 553-567.
- Sorensen, E. e Torfing, J. 2005. 'The Democratic Anchorage of Governance Networks', *Scandinavian Political Studies* 28 (3), 195-218.
- Thomas, P. 2004. 'Accountability', en B. G. Peters e J. Pierre (eds.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage.
- Tsebelis, G. 2002. *Veto Players, How Political Institutions Work*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Vagt, H. 2005. *Rechtsverordnung und Statutory Instrument*. Baden-Baden: Nomos.
- Vigoda, E. 2002. 'From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration', *Public Administration Review* 62 (5), 527-540.
- Waldo, D. 1977. *Democracy, Bureaucracy and Hypocrisy*. Berkeley, CA: Institute for Governmental Studies, University of California.

Táboa 1

	PASIVA	ACTIVA
Inclusión social	Burocracia representativa	Implicación cidadá
Elaboración de políticas	Receptividade ás achegas	Consumismo, deliberación, creación consensuada de normas
Implicación directa	Implementación	Igualdade/Equidade
Inclusión	Xestión	Tratamento igualitario dos empregados
Desempeño	Atribución de responsabilidades	Parlamentaria
Relación cliente/servizo	Probidade weberiana	Centrada en valores

Dualidade de réximes laborais e determinación das condicións de traballo do profesorado universitario

Os recentes cambios legais puxeron fin á antiga normativa referente aos profesores universitarios. As novas categorías docentes na lei laboral pretenden achegar flexibilidade á política de recursos humanos da universidade. Porén, este artigo tenta amosar as dificultades para conseguir unha dualidade diferenciada de réximes académicos debido ao alto número de funcionarios docentes e a unha serie de limitacións legais que reducirán considerablemente o potencial aberto pola laboralización á hora de negociar as condicións laborais.&

& Palabras clave: profesorado universitario, condicións laborais, dualidade de réximes legais, dereito público e privado

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	51
MARCO NORMATIVO-COMPETENCIAL DO PROFESORADO UNIVERSITARIO	51
INDETERMINACIÓN DE ASPECTOS NORMATIVOS CLAVE E ESTRUCTURA ACTUAL DO PROFESORADO: INCIDENCIA NA FIXACIÓN DAS CONDICIÓNS DE TRABALLO	54
A TENDENCIA CARA Á UNIFICACIÓN DAS CONDICIÓNS DE TRABALLO DO PROFESORADO FUNCIONARIO E LABORAL	55
<i>AS RELACIONS DE POSTOS DE TRABALLO E A SÚA INCIDENCIA NA DETERMINACIÓN DAS CONDICIONES DE TRABALLO</i>	57
ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL DA NORMATIVA UNIVERSITARIA AUTONÓMICA E INFLUENCIA NA DETERMINACIÓN DAS CONDICIÓNS DE TRABALLO	60
OS ESTATUTOS DAS UNIVERSIDADES E A SÚA CONTRIBUCIÓN Á FIXACIÓN DAS CONDICIÓNS DE TRABALLO DO PERSOAL DOCENTE E INVESTIGADOR.	63
A FORMA DE NEGOCIACION DAS CONDICIIONS DE TRABALLO: ALGUNS EXEMPLOS PRACTICOS	63
CONCLUSIÓNS	65

INTRODUCCIÓN

As modificacións no réxime xurídico do profesorado universitario derivadas da aprobación da Lei orgánica de universidades (LOU) fan preciso abordar baixo unha nova perspectiva a fixación das condicións de traballo dos docentes universitarios. A laborización das figuras contractuais –unida á atribución competencial da súa regulación ás comunidades autónomas– e a súa coexistencia con corpos de funcionarios docentes, que viron acentuada a súa configuración como corpos estatais, introduce unha maior complexidade neste terreo. A pluralidade de fontes e ámbitos competenciais que se entrecruzan no ámbito universitario dificultan a determinación dos suxeitos e dos instrumentos que deben participar na fixación destas condicións de traballo. Por outra banda, aínda afectando a dous colectivos con réximes xurídicos distintos, estas condicións de traballo adoitan estar desempeñando idénticas funcións e, incluso, ter un nivel de cualificación idéntico. Así mesmo, cómpre non esquecer que a singularidade do servizo público universitario pode determinar unhas necesidades de organización que incidan nas condicións de traballo do profesorado (xornada, vacacións...).

MARCO NORMATIVO-COMPETENCIAL DO PROFESORADO UNIVERSITARIO

O elemento de cambio máis relevante da Lei orgánica de universidades en materia de profesorado foi a decisión de establecer dous tipos de profesorado claramente diferenciados en canto ao seu réxime xurídico: funcionarios e contratados laborais. Ponse fin á singularidade que supoñía o mantemento da contratación administrativa para o profesorado universitario substituíndoa pola contratación laboral. A presenza de figuras contractuais sometidas ao réxime laboral vai acompañada por previsións que permiten que ese profesorado contratado deixe de representar un papel residual nas universidades posto que pode acadar ata un 49% do total do profesorado. Esa nivelación porcentual non só nos indica a opción por dúas carreiras docentes paralelas con distinto réxime xurídico. Tamén a creación de figuras contractuais con vocación de estabilidade –profesores contratados doutores e profesores colaboradores– supón un cambio radical con respecto á regulación precedente da LRU, onde a contratación administrativa obedecía a necesidades de formación de profesorado (axudantes e axudantes doutores) ou de captación de profesorado con experiencia e con outras fontes de ingresos (eméritos e asociados) pero, en todo caso, cun claro carácter temporal. A mudanza operada podería conducir a unha disparidade de réximes xurídicos, ata agora inexistente, nas universidades, xa que, malia as limitacións –especialmente en materia de dereitos políticos– que atopan as figuras laborais¹, aparecerían por primeira vez profesores estables con idéntica dedicación e capacidade docente e investigadora ca os corpos docentes de universidade, pero sometidos uns ao dereito laboral e outros á normativa funcionarial.

Ademais da dualidade de réximes xurídicos, a LOU consagra tamén unha dualidade de ámbitos competenciais. A Lei orgánica de universidades coloca os funcionarios docentes na “órbita” competencial estatal e o persoal docente contratado baixo o manto competencial autonómico. Ambas as atribucións de competencias supoñen unha innovación con respecto á situación precedente.

A LOU reforza a competencia estatal sobre os funcionarios docentes, en liña coa xurisprudencia constitucional (STC do 27 de febreiro de 1987, STC 235/1991)², suprimindo a referencia ás competencias autonómicas en relación co profesorado funcionario (art. 56.2): “O profe-

sorado universitario funcionario rexerese pola presente lei e polas súas disposicións de desenvolvemento, pola lexislación xeral de funcionarios que lle sexa de aplicación e polos estatutos”.

Polo que respecta ás figuras laborais, a LOU introduce as comunidades autónomas como un axente configurador do réxime xurídico do profesorado contratado. O art. 48.1 establece: “Nos termos da presente lei e no marco das súas competencias, as comunidades autónomas establecerán o réxime do persoal docente e investigador contratado das universidades”. Esta situación parece que tenderá a acentuarse no futuro posto que o anteproxecto de reforma da LOU presentado recentemente polo Goberno deixa en mans autonómicas a decisión sobre a eventual creación de figuras de profesorado de carácter estable ou temporal e a súa regulación³.

Con todo, este chamamento ás comunidades autónomas a contribuíren a conformar o réxime xurídico deste persoal introduce problemas competenciais de certo calado. A Constitución española establece no art. 149: “O Estado ten competencia exclusiva sobre as seguintes materias: 7º Lexislación laboral, sen prexuízo da súa execución polos órganos das comunidades autónomas”. Parece, pois, descartado un desenvolvemento lexislativo autonómico de normas laborais estatais. A propia LOU amosa unha certa ambigüidade ao referir que o establecemento dese réxime xurídico polas comunidades autónomas será “no marco das súas competencias” e ao non citar como un dos títulos competenciais que ampara a lei o de lexislación laboral.

A doutrina laboralista é coincidente na consideración contraria a que as comunidades autónomas poidan dispoñer de competencias normativas de desenvolvemento en materia laboral⁴. “Así pois, as CC.AA. non poderán establecer un réxime xurídico laboral propio para este persoal, dado que a lexislación laboral é competencia exclusiva do Estado, segundo reiterada xurisprudencia do TC interpretativa do alcance da expresión “lexislación laboral” do art. 149.1.7 da CE, que supón unha interpretación do termo lexislación en sentido material sexa cal for o rango formal das normas. A LOU, xa que logo, non realiza unha habilitación xeral ás comunidades autónomas que constitucionalmente non teñen recoñecidas competencias reguladoras do réxime laboral, nin sequera para o desenvolvemento regulamentario das disposicións legais contidas na LOU en materia de contratación”⁵. Efectivamente un exame da xurisprudencia constitucional indica que esta é restritiva abondo no tocante ao alcance das competencias laborais autonómicas, limitándoas á simple execución e trazando límites, incluso, en materias conexas como a formación ocupacional, a cal considera incluída na “lexislación laboral” e non na “educación” (STC 190/2002, do 17 de outubro).

Con todo, o Tribunal Constitucional avalou no pasado lexislación autonómica en ámbitos de competencia exclusiva estatal cando existen ámbitos competenciais concorrentes de titularidade autonómica e a lexislación autonómica non introduce elementos de distorsión das institucións reguladas na normativa estatal. Este é o caso de competencias exclusivas estatais como a de “lexislación civil”, onde se aprobou normativa autonómica civil –ata naquelas comunidades autónomas sen competencias sobre dereito foral–⁶. Isto é, o Tribunal Constitucional emitiu un xuízo de constitucionalidade en relación con lexislación autonómica sobre materias de competencia exclusiva do Estado sempre que existisen títulos competenciais concorrentes que servisen de ancoraxe para eses preceptos, aínda que fose de forma vaga.

Ademais, en determinadas circunstancias, o Tribunal Constitucional realizou unha interpretación extensiva do termo “execución” en materias de competencia exclusiva estatal, entendendo que cabe que esta teña un certo contido normativo coa condición de que non modifique as institucións xurídicas reguladas na lexislación estatal e sempre que afecte a ser-

vizos ou competencias concorrentes de titularidade autonómica. Na Sentenza do Tribunal Constitucional sobre a Lei de caza de Estremadura, que creaba a figura laboral de gardas de caza, que deberían integrarse como persoal dos coutos privados de caza, ante as alegacións de invasión competencial, o TC estableceu que, na medida en que a normativa autonómica non altera ou desfigura as categorías laborais establecidas pola lexislación do Estado, cabe normación con contido laboral relacionada cunha materia de competencia autonómica – neste caso, a caza–.

De igual modo, a STC 86/1991 considera que o establecemento de garantías de mantemento nos servizos esenciais é un “acto de execución da lexislación do Estado que, sen prexuízo do seu carácter normativo, entran na esfera competencial das comunidades autónomas” (FX 4º). Esta sentenza, en conexión coa STC 33/1981, establece que as normas sobre a fixación de servizos esenciais en caso de folga son competencia daquela administración que teña competencias sobre os servizos afectados. Máis aínda, a STC 233/1997, do 18 de decembro, establece para un suposto similar que “o decreto impugnado, dado que a comunidade autónoma carece de competencias de lexislación nesta materia, ha de ser axuzado como acto de execución” (FX 3º).

Tamén na STC 64/1989, en relación coa regulación de determinadas subvencións, o TC fala de que “as competencias de execución na comunidade autónoma de Galicia poden levar implícita a correspondente potestade regulamentaria”.

Ese concepto amplo de execución en materia laboral é secundado en materia de profesorado polo laboralista Álvarez de la Rosa ao afirmar que “regular o proceso de selección, as funcións, o rexistro, a acreditación de avaliacións, o réxime retributivo e outras condicións de traballo será labor de execución en que intervirán as comunidades e as propias universidades”⁷⁷.

En resumo, os argumentos de orde constitucional permiten avalar unha certa capacidade normativa en materia laboral na lexislación de desenvolvemento da LOU. A competencia autonómica en materia de universidades constituiría o título competencial concorrente que xustificaría unha normación –ou execución, paradoxalmente– que, sen alterar ou desfigurar as institucións xurídico-laborais, permitise adaptar a configuración do réxime xurídico do profesorado contratado á política autonómica de universidades.

A existencia dun novo nivel competencial –o autonómico– para o persoal laboral, nos termos sinalados anteriormente, non impide que os convenios colectivos actúen como fonte normativa, aínda que o seu posible contido pode verse minguado. Tamén o espazo reservado á autonomía universitaria debe poñerse en conexión co sistema de fontes propio do dereito laboral e pode, igualmente, condicionar a extensión e o contido da negociación colectiva. A aplicación sen matices do sistema de fontes laboral á institución universitaria supoñería negar un dos elementos que configuran o dereito á autonomía universitaria –a selección do profesorado– e a potestade de autoorganización que corresponde a calquera administración, incluída a universitaria.

Parece evidente que o espazo recoñecido á negociación colectiva na lexislación laboral debe aquí conciliarse coa especial natureza das universidades e co seu dereito á autonomía que, certamente, inclúe importantes ramificacións en relación co profesorado.

A LOU, como norma configuradora do dereito á autonomía universitaria, dota a esta de contido en materia de profesorado. As universidades poderían, xa que logo, abordar nos seus estatutos estas cuestións cos únicos límites da lexislación estatal e autonómica que sexa de aplicación. Naturalmente, estes límites inclúen a normativa laboral vixente. Os estatutos das

universidades non poderían, como é lóxico, conter disposicións que vaian contra a normativa laboral pero si, en troco, regular todas aquelas cuestións susceptibles de desenvolvemento e que non estean expresamente reservadas á negociación colectiva⁸ ou que, estando reservadas á negociación colectiva, poidan tamén incidir na súa esfera de autoorganización. De feito, o Estatuto dos traballadores, ao regular o contido dos convenios colectivos (art. 85), establece que estes poderán regular materias de índole económica, laboral, sindical e, en xeral, cantas outras afecten ás condicións de emprego “dentro do respecto ás leis”. Parece claro que os convenios colectivos no ámbito universitario deben respectar o ámbito reservado á autonomía universitaria atribuído pola lei “configuradora” do seu contido, a LOU.

Deste xeito, como acontecía coas competencias autonómicas e as das universidades, o panorama que se abre á negociación colectiva é, cando menos, incerto. A variedade, no tocante á súa extensión, de normas autonómicas, sumada á disparidade das previsións recollidas nos estatutos universitarios, vai provocar a existencia de ámbitos de negociación colectiva das condicións de traballo moi diversos.

INDETERMINACIÓN DE ASPECTOS NORMATIVOS CLAVE E ESTRUCTURA ACTUAL DO PROFESORADO: INCIDENCIA NA FIXACIÓN DAS CONDICIÓN DE TRABALLO

O marco normativo-competencial exposto constitúe un elemento determinante da capacidade e do alcance da negociación das condicións de traballo tanto para o persoal docente funcionario como para o contratado. Ademais cómpre ter en conta un elemento que, ao noso xuízo, pode estar impedindo chegar a solucións máis definitivas, como é a tardanza do Goberno do Estado na aprobación dos reais decretos que fixen o réxime do profesorado dos corpos docentes universitarios (substituíndo o RD 898/1985, do 30 de abril, sobre réxime do profesorado universitario, modificado polos reais decretos 1200/1986, 554/1991 e 70/2000) e o de retribucións. Estas normas estatais son indispensables para completar a regulación dos funcionarios docentes universitarios e, ademais, é previsible que teñan incidencia na fixación das condicións do profesorado contratado, dada a lóxica tendencia á harmonización das condicións de traballo de ambos os colectivos debido á identidade das súas funcións nos casos de figuras de profesorado estables⁹. O prolongado período de asentamento da LOU –acentuado pola estendida oposición universitaria e polo cambio de goberno, que emprendeu unha reforma “controlada” da lei– é un elemento máis que debe ser tido en consideración en relación coa fixación das condicións de traballo.

Existen, por outra banda, condicionantes específicos derivados do momento en que se produce a laboralización dun sector do profesorado universitario. O elevado grao de consolidación do persoal docente das universidades públicas após unha xa prolongada aplicación da LRU e de estar empezando a superar os efectos do forte aumento do alumnado universitario nos anos oitenta ten unha concreción directa no profesorado. Case o sesenta por cento (58'50%) do profesorado das universidades públicas presenciais é funcionario fronte a un 41,5% de contratados. Isto é, o nivel de funcionarios supera o fixado como mínimo pola LOU en case todas as universidades, e en moitas delas faino amplamente¹⁰. Excepto naquelas universidades máis novas¹¹ ou naquelas outras que optaron por un modelo de estudos e profesorado distinto¹², o nivel de funcionarización do profesorado é, xa que logo, moi elevado. Esta circunstancia, desde o noso punto de vista, pode ter unha influencia moi relevante sobre o contido e sobre a forma de negociar as condicións de traballo para ambos os colectivos –laborais

e funcionarios—. Parece previsible que o colectivo de profesorado contratado, canto máis pequeno sexa, terá unha marxe de presión e de negociación máis reducida de existir a vontade de fixar condicións de traballo diversas, ou ata asimiladas, ás do profesorado funcionario.

Ademais hai outro elemento importante en canto ao peso negociador dos distintos colectivos que virá determinado polo número de profesores estables contratados (as novas figuras de profesor contratado doutor e colaborador) con que contén as universidades. Non parece razoable que o profesorado en formación ou o profesorado cunha dedicación parcial (por número de horas ou ben pola natureza do contrato: visitantes e eméritos) vaian ser os colectivos que leven a voz cantante no proceso de fixación das condicións de traballo. Se se descende a examinar a distribución interna do profesorado contratado, algunhas cifras poden contribuír para intentar dilucidar que porcentaxe de profesorado formaría ese grupo que –sen estar necesariamente xa contratado coas novas categorías da LOU– tende a presentar unhas características de dedicación semellantes. Os datos revélanos que, sobre o total de contratados das universidades públicas presenciais (34.933), son axudantes de universidade 3.258 e profesores asociados a tempo completo 13.507¹³. É dicir, apenas a metade dos contratados forman parte daqueles que, de forma indiciaria (porque a precarización das condicións laborais fai que existan asociados a tempo parcial con vocación de permanencia), poderían supoñerse abocados a converterse en profesores estables das universidades.

En definitiva, aínda que poden apreciarse fortes diverxencias entre as distintas universidades públicas, en conxunto o volume de profesorado contratado con capacidade de presión para a fixación de condicións de traballo é, como media, un 20% do profesorado das universidades, todo iso nun contexto de reforzamento dos “dereitos políticos” do profesorado funcionario que implica a súa participación preponderante nos órganos de goberno das universidades e, xa que logo, nos ámbitos de negociación destas condicións como representantes da Administración universitaria. A suma de todos estes factores non fai previsible unha diferenciación real das condicións de traballo de funcionarios e contratados senón unha tendencia á negociación conxunta daqueles elementos –fundamentalmente dereitos sociais, colectivos, licenzas, permisos ou permutas– que, en xeral, ficaron fóra da normativa universitaria e, consecuentemente, son susceptibles de negociación.

A TENDENCIA CARA Á UNIFICACIÓN DAS CONDICIÓNS DE TRABALLO DO PROFESORADO FUNCIONARIO E LABORAL

Outro elemento que vai ter un reflexo na fixación das condicións de traballo do profesorado universitario é a existencia dunha dinámica de converxencia entre o persoal funcionario e laboral no conxunto das administracións públicas.

De feito, a polémica sobre a existencia ou non dunha reserva de dereito administrativo¹⁴ para as relacións de servizo nas administracións públicas viuse superada tanto pola realidade cotiá das distintas administracións públicas como pola lexislación que a ampara e a xurisprudencia que foi contrastando a aplicación desa normativa. Partindo desa situación, Sánchez Morón realiza unha interpretación que ten como premisa o carácter aberto e deliberadamente ambiguo do texto constitucional¹⁵ e que relativiza a radical distinción entre un e outro réxime. Este autor propugna unha nova lectura do art. 103.3 da Constitución que permita construír un estatuto común da función pública, entendida en sentido amplo, no que se preserven as garantías propias do dereito público precisas para salvagardar o interese xeral e que, por tanto, regulen de forma homoxénea ambos os colectivos. Neste sentido sinala como a lexislación e a xurisprudencia xa foron construíndo en moitos eidos ese ámbito común de regulación.

Tamén desde a perspectiva laboralista se apunta unha tendencia á homoxeneización dos réximes xurídicos, sobre todo no caso do persoal laboral fixo, que desvirtúa a existencia de dúas carreiras paralelas. A peculiar natureza da Administración como “empresario” e o seu sometemento aos principios constitucionais de igualdade, mérito, capacidade e eficacia, así como a necesidade de defender o interese xeral, matizan a aplicación de moitas das normas do dereito laboral no seo das administracións públicas. Godino Reyes fala dunha “extraordinaria dificultade de escindir a posición da Administración como empresario, por un lado, e como poder público, cuxo fin, constitucionalmente sinalado –art. 103.1–, é o servizo do interese xeral, por outro; e o efecto desa difícil conveniencia é unha alteración significativa do sistema de fontes propio do Dereito do Traballo”¹⁶.

Bermejo Cabrero puntualiza que as tres diferenzas básicas que se manteñen entre ambos os colectivos son: a selección –moi matizadamente–, a xurisdición e a capacidade de negociación. Para este autor non deixan de ser anecdóticas as outras diferenzas (inamobilidade, réxime retributivo...) ¹⁷.

En efecto, existindo certas diferenzas, pode falarse dun proceso de arrequentamento mutuo e intercambio entre os dous réximes xurídicos. A relación laboral no ámbito público tivo que someterse aos principios que rexen a selección de persoal nas administracións públicas e ese sometemento incluso se estendeu ao control xurisdicional sobre o nacemento da relación mediante a teoría dos actos separables¹⁸. “O contrato de traballo coa Administración limita, cando non elimina, a liberdade do traballador de se pluriempregar”¹⁹. Por outra banda, existen tamén limitacións evidentes –obxecto de coñecidas discrepancias tanto doutrinarias como xurisprudenciais²⁰– á negociación salarial impostas polos límites anuais fixados na lei de orzamentos²¹. En sentido inverso, hai unha crecente penetración das normas laborais na regulación dos funcionarios públicos (por exemplo: dereitos de liberdade sindical, dereito de folga, negociación colectiva...) ²².

Marín Alonso aprecia un proceso de aproximación progresiva dos réximes xurídicos de funcionarios e laborais. Esta autora fai referencia á extensión a ambos os colectivos dos instrumentos de ordenación previstos na Lei de medidas para a reforma da función pública. Igualmente cita a aproximación de dereitos individuais realizada por diferentes normas: Lei orgánica de liberdade sindical; Lei de incompatibilidades; lexislación en relación con permisos de lactación, paternidade e adopción; Lei de prevención de riscos laborais... Esta confluencia de ordenamentos conduce a unha “recepción negociada de condicións de traballo igualitarias como consecuencia da converxencia de dereitos a nivel individual”²³.

Non se debe, de por parte, esquecer normas propiamente do ámbito universitario que inciden nesa tendencia unificadora ao tempo que reducen de forma acusada a capacidade de negociación colectiva, como as recollidas no art. 30 da Lei do Sistema Universitario Vasco, que fixan o mesmo réxime de licenzas, permisos, vacacións, cómputo anual de horas de traballo, número semanal de horas de traballo e a súa distribución para o profesorado contratado a tempo completo ca o previsto para o profesorado funcionario.

Por outra banda, esta tendencia á aproximación de réximes xurídicos atopa no ámbito universitario un elemento adicional de reforzamento derivado da identidade de funcións entre as categorías estables dos dous colectivos. A dificultade de singularizar funcións que xustifiquen unha dualidade de réximes xurídicos opera, ademais, como un elemento favorecedor desa unificación²⁴.

AS RELACIÓNS DE POSTOS DE TRABALLO E A SÚA INCIDENCIA NA DETERMINACIÓN DAS CONDICIÓNS DE TRABALLO

A Lei de medidas para a reforma da función pública (LMRFP) regulou unha serie de instrumentos con vocación ordenadora do sistema de emprego público (os rexistros e os cadros de persoal, as relacións de postos de traballo, a oferta de emprego público e os plans de emprego). Algúns destes instrumentos, como as relacións de postos de traballo, supoñen, en palabras de Moreu Carbonell, “a novidade máis sobresaínte” da lei²⁵. As relacións de postos de traballo (RPT) poden ser un instrumento que contribúa a determinar as condicións de traballo do profesorado universitario xa que nelas poden figurar a xornada (ou polo menos as xornadas que se apartan da habitual do servizo), a localización do posto de traballo (o que incide na mobilidade futura), os complementos retributivos e outras descrições que van limitar a capacidade de fixación destas condicións de forma negociada.

A LOU menciona, de forma equívoca, as RPT. No art. 70, “Relacións de postos de traballo do profesorado”, establece:

1. Cada universidade pública establecerá anualmente no estado de gastos do seu orzamento a relación de postos de traballo do seu profesorado, na que se relacionarán, debidamente clasificadas, todas as prazas de profesorado, incluíndo o persoal docente e investigador contratado.
2. As relacións de postos de traballo da universidade deberán adaptarse, en todo caso, ao establecido no parágrafo segundo do apartado 1 do artigo 48.
3. As universidades poderán modificar a relación de postos de traballo do seu profesorado por ampliación das prazas existentes ou por minoración ou cambio de denominación das prazas vacantes, na forma que indiquen os seus estatutos e sen prexuízo do disposto no artigo 82.

Curiosamente esa sucinta mención a un dos instrumentos de ordenación revela unha clara confusión entre dous instrumentos distintos: os cadros de persoal e as relacións de postos de traballo. Baixo a denominación “relacións de postos de traballo do profesorado”, realmente a LOU estende ao ámbito universitario a aplicación do que o art. 14 da LMRFP denomina cadros de persoal: “Os cadros de persoal dos diferentes corpos e escalas da Administración do Estado, así como os do persoal laboral, serán os que resulten dos créditos establecidos na lei de orzamentos”. Esta confusión pódese apreciar con especial nitidez no punto 1 do artigo que indica que esa clasificación dos postos de traballo se realizará anualmente no estado de gastos do seu orzamento²⁶. As relacións de postos de traballo (RPT) non son instrumentos de ordenación de carácter anual nin consisten simplemente nunha relación de todos os postos de traballo dotados orzamentariamente nun determinado exercicio. Si presentan estas características os cadros de persoal, un instrumento que pretende salvar os problemas de legalidade presupostaria que se xerarían se se pretendese cubrir postos de traballo sen a correspondente dotación orzamentaria.

En cambio, como regula o art. 15 da LMRFP, as RPT “son o instrumento técnico a través do cal se realiza a ordenación do persoal, de acordo coas necesidades dos servizos, e se precisan os requisitos para o desempeño de cada posto”. O contido esencial das RPT incluírá os postos de traballo destinados ao persoal funcionario, laboral e eventual, e a denominación e características esenciais de cada posto de traballo (titulación requirida, categoría, nivel de complemento de destino...). As relacións de postos de traballo son aprobadas polas distintas

administracións públicas en exercicio da súa potestade de autoorganización e teñen un carácter dinámico ou evolutivo que debe contemplar as mudanzas que se poidan producir, pero sen que esas modificacións teñan unha periodicidade establecida nin teñan que coincidir co ciclo presupostario. Por este motivo, non existe unha coincidencia nin na súa extensión –máis prolixa e completa no caso das RPT– nin no seu carácter –máis prospectivo nas relacións de postos de traballo– nin sequera necesariamente na propia enumeración dos postos de traballo entre un e outro instrumento. Como indica De Vicente Domingo, “a natureza normativa esixe tamén a vinculación dos cadros de persoal ás RPT no seguinte sentido: os postos do cadro de persoal dotados orzamentariamente son, asemade, postos previstos na RPT, aínda que non todos os postos previstos nas RPT sexan postos do cadro de persoal”²⁷. As RPT deben ser, daquela, un instrumento de ordenación e previsión da evolución das necesidades de persoal, polo que nelas deberán estar todos os postos de persoal, aínda que iso non obriga a que nun determinado exercicio presupostario se doten –e consten no persoal– todos os postos previstos na RPT.

Aínda que parece claro que o primeiro punto do art. 70 da LOU está falando de cadros de persoal e non de RPT, o apartado 3 volve proporcionar confusión posto que as modificacións das que está falando (ampliación, minoración ou cambio de denominación de prazas) produciranse, efectivamente, nas RPT e, como consecuencia deste cambio, terán posteriormente o seu reflexo nos cadros de persoal.

Unha vez máis, a técnica legislativa da LOU deixa moito que desexar e evidencia un desleixo problemático pola utilización inadecuada, e ata claramente errónea, da terminoloxía xurídica. Esta confusión trasládase, por outra banda, á maior parte das normas de desenvolvemento da LOU. O Decreto 174/2002 de Valencia (art. 3), o Decreto 266/2002 de Galicia (art. 11) e mais o Decreto 94/2002 de Estremadura (disp. ad. 2ª e 3ª) recollen de forma practicamente literal o precepto da LOU.

Pola súa banda, unha boa parte dos estatutos das universidades aprobados ata este momento fan referencia ás RPT –en moitos casos reproducindo a asimilación entre estas e o cadro de persoal²⁸– e, especialmente, ao procedemento que se ten que seguir para a súa aprobación e aos criterios que deben guiar a súa elaboración. Porén, tamén hai casos, como os estatutos de Valladolid (art. 162), que fan unha utilización axeitada da terminoloxía referíndose a “que a universidade incluíra anualmente no estado de gastos do seu orzamento, e como parte do seu cadro de profesorado, a relación debidamente clasificada de todas as prazas de profesorado contratado”.

Con relación ao procedemento de elaboración, en xeral atribúese ao Consello de Goberno a capacidade para aprobar as RPT²⁹. Esta aprobación está precedida por un procedemento no que se arbitra a participación, mediante a emisión de informes, dos departamentos.

Polo que respecta á participación sindical, prevese con distinto grao de intensidade nos diversos estatutos. Algúns falan de que será necesaria a negociación da proposta cos órganos de representación sindical (estatutos de Xaén, Zaragoza, Carlos III ou Santiago de Compostela), mentres que outros establecen que estes órganos serán oídos (estatutos de Estremadura) ou ben emitirán un informe (León), chegando ata a establecerse que esta tan só lles será comunicada (Autónoma de Madrid). En todo caso, parece claro que cómpre “non só a audiencia senón algo máis, a obrigatoria negociación con elas de determinados aspectos das relacións, como a clasificación de postos de traballo (art. 32.d LORAP), sempre que non se invada o ámbito reservado a decisións relacionadas coas potestades de organización (art. 34.1 LORAP), o cal, nunha materia como a que nos ocupa pode dar lugar a sutís distincións”³⁰.

Efectivamente a Lei 9/1987 establece a necesidade de negociar cos órganos de representación sindical a clasificación dos postos de traballo pero tamén os sistemas de ingreso, provisión e promoción profesional ou “cantas outras afecten ás condicións de traballo”, polo que moitos dos extremos que deben ou poden figurar na RPT (clasificación, formas de provisión, quendas ou condicións especiais de desempeño dun determinado posto) serían obxecto dese proceso previo de negociación, sen prexuízo da potestade de autoorganización que lles corresponde ás administracións públicas para aprobar as RPT³¹, que, ademais, son normas de natureza regulamentaria. Hai que sinalar a peculiaridade que presenta a aprobación das RPT por parte das universidades, posto que no órgano encargado da súa aprobación hai unha participación dos sectores afectados pola súa aplicación (profesores e PAS), aínda que esta representación non obedeza a criterios sindicais senón de participación no goberno da universidade.

De forma singular, os estatutos da Universidade Carlos III (art. 97) prevén, ademais, a necesidade de que o Consello Social sexa informado –o cal parece natural dadas as repercusións orzamentarias que ten este instrumento– e respectan, así mesmo, a doutrina constitucional sobre este punto. Debemos recordar que o Tribunal Constitucional, na súa sentenza sobre a LRU (27 de febreiro de 1987), declarara a inconstitucionalidade dun precepto que atribuíu ao Consello Social a aprobación das modificacións do persoal por ser unha función académica cuxa decisión non podía ser atribuída a un órgano onde a comunidade universitaria está en minoría.

Pola súa banda, a Universidade de Santiago de Compostela nos seus novos estatutos dá traslado desa proposta ao Claustro para o seu informe.

Como mencionamos, algúns dos estatutos das universidades establecen criterios para a elaboración das RPT (U. Rey Juan Carlos I, U. de Zaragoza e U. de Santiago de Compostela). Os ditos criterios adoitan estar referidos á necesidade de garantir unha ratio profesor/alumno acaída, unha proporcionalidade entre as distintas titulacións, a posibilidade de promoción académica ou a garantía dos dereitos lingüísticos a través da fixación de perfís lingüísticos (U. de Santiago de Compostela).

Unha previsión interesante que figura nos estatutos da Universidade de Burgos é aquela que permite recoller na RPT ata un 2% de prazas non singularizadas coa finalidade de cubrir “necesidades académicas sobrevidas e que precisen de profesorado contratado estable”. Unha vez singularizadas estas prazas polo Consello de Goberno, deberán ser incluídas coa súa adscripción e perfil completo na primeira modificación que se realice da RPT. Dótase, pois, a RPT dunha certa flexibilidade mediante esa porcentaxe de prazas non singularizadas que permite facer fronte a necesidades docentes imprevistas.

Outro elemento peculiar da LOU, que se reproduce nas súas normas de desenvolvemento, está en que a referencia ás RPT se sitúa no título XI, dedicado ao profesorado, pero non existe referencia ningunha a este instrumento no título X, dedicado ao persoal de administración e servizos. Se se realizase unha aplicación mimética da lexislación xeral de funcionarios, parecería normal que existise unha única relación de postos de traballo en cada universidade que incluíse profesores –agás aqueles que teñan un contrato temporal (art. 15.1.f LMRFP)– e PAS³². De feito, a LMRFP parece conducir a esta solución posto que unicamente inclúe a posibilidade de que as relacións contemplan “conxunta ou separadamente” o persoal laboral, funcionario ou eventual (art. 15.1.a). Moreu Carbonell indica que a normativa estatal de desenvolvemento circunscribe as RPT a un “centro xestor” que debe ter nivel orgánico de dirección xeral ou superior ou ser un organismo autónomo, polo que parece que a

totalidade do persoal de cada centro debería figurar na RPT³³. No entanto, a radical diferenciación de funcións entre PAS e profesorado pode aconsellar que se aproben RPT diferenciadas, o que non obstaculiza que poidan ser aprobadas nun único acto. Esta diferenciación tamén viría aconsellada polos distintos ámbitos de negociación colectiva que pode haber para os dous sectores (tamén, dentro deles, para o persoal laboral e funcionario) pola incidencia, aínda que escasa, que esta negociación pode ter no deseño das RPT.

ADECUACIÓN CONSTITUCIONAL DA NORMATIVA UNIVERSITARIA AUTONÓMICA E INFLUENCIA NA DETERMINACIÓN DAS CONDICIÓNS DE TRABALLO

A habilitación competencial en materia de profesorado contratado que realizou a LOU en favor das comunidades autónomas foi utilizada por estas –con bastante medida– para regular aspectos do seu réxime xurídico que, na súa maioría, afectan á determinación das súas condicións de traballo³⁴. Con base na competencia autonómica en materia de ensino universitario ou ben nas súas competencias económicas, a normativa autonómica regula aspectos retributivos ou de avaliación do profesorado –non contestados desde o punto de vista competencial, xa que aparecen vinculados claramente ás citadas competencias autonómicas económicas e educativas–, establece unha regulación mínima sobre o contido da relación laboral no sentido de encaixar as categorías laborais da LOU cos preceptos do Estatuto dos traballadores (fixación das modalidades contractuais pola duración ou dedicación dos contratos)³⁵, ou fixa determinacións organizativas (rexistros específicos)³⁶.

Outras cuestións, máis claramente conectadas co ámbito da negociación colectiva das condicións de traballo, poden ser máis discutibles pero, aínda así, deben ser contrastadas cos criterios establecidos para intentar atopar o seu encaixe competencial. Entrarían nesa “zona gris” o establecemento da dedicación horaria de determinadas modalidades contractuais, a regulación sobre licenzas e permisos, a división dalgunhas figuras en varias categorías, as especificacións en relación co proceso de selección e algunhas cuestións de representación sindical.

O decreto madrileño, por exemplo, establece o máximo e mínimo de horas lectivas e de titorías para os contratos a tempo completo e parcial (arts. 14 e 15), cuestións que, podendo ser obxecto de negociación colectiva, tamén son determinantes, por exemplo, do salario e complementos retributivos que van percibir estes profesores. Por ese motivo, pode converterse que unha regulación autonómica harmonizadora entra dentro do seu ámbito competencial³⁷, á parte de que a opción por contratos dunha determinada dedicación conforma a estrutura do cadro de persoal e, á fin e ao cabo, o tipo de servizo público que se quere prestar.

A repercusión orzamentaria pode ser, igualmente, a xustificación da regulación do réxime de licenzas e sabáticos prevista na lei catalá para o profesorado contratado. O claro contido docente ou investigador das actividades que dan dereito a unha excedencia para certas categorías laborais en Cataluña xustifica tamén a súa regulación (art. 56: “licenzas e excedencias para o fomento da investigación e colaboración interuniversitaria”). De igual modo, a denominada “excedencia especial” (art. 57), por un período máximo de catro anos, non vinculada directamente a ningunha actividade académica, non parece presentar problemas xa que a lei catalá a establece como un dereito suplementario para certas figuras de profesorado “sen prexuízo das licenzas e as excedencias que se recoñezan na normativa laboral e, se é o caso, no convenio colectivo que sexa de aplicación”.

As leis catalá, vasca e andaluza, e os decretos murciano, canario, estremeño e balear –e, de xeito máis solapado, o decreto galego, xa que se deduce polo “intervalo” salarial que prevé para esta figura– permiten que a figura do profesor contratado doutor se desdobre en dúas figuras trazando unha equivalencia cos corpos docentes. O decreto castelán-leonés perfila, incluso, tres niveis dentro da figura do profesor contratado doutor. Esta regulación enmárcase nas competencias en materia de universidades das comunidades autónomas e ten unha clara repercusión presupostaria. Estamos, novamente, ante decisións de política universitaria dun alcance que vai máis aló do ámbito puramente laboral, podendo contribuír a conformar opcións dun modelo universitario propio. De feito, a disposición final segunda da Lei de universidades de Cataluña establece de forma específica os compromisos orzamentarios derivados desta decisión³⁸, que parecen indicativos desa decisión.

Tamén os preceptos referentes á forma de selección deste profesorado, que, de forma xeneralizada, remiten á regulación das propias universidades o procedemento de selección e apenas se limitan a sinalar a composición numérica e a capacitación académica dos membros dos órganos de selección, parecen presentar problemas, na medida en que poden ser consideradas garantías da calidade da selección do persoal e, por conseguinte, do propio sistema educativo. Aínda nos casos en que se podería apreciar unha certa “invasión” do ámbito reservado á autonomía universitaria –lembramos que as universidades teñen encomendada a selección do seu persoal, o que podería entenderse como a fixación das probas de selección que este debe superar–, as normas autonómicas (por exemplo: Madrid, Baleares e País Vasco) establecen recomendacións de mínimos sobre o tipo de probas ou sobre a puntuación máxima permitida para certas probas que, en todo caso, poderían considerarse regulacións destinadas a garantir a calidade do sistema educativo mediante unha adecuada selección do seu persoal contratado.

En materia de representación sindical hai dous preceptos que poden parecer dificilmente encaixables nesta análise competencial xa que, de forma máis clara, introducen previsións con claro contido laboral e máis afastadas do ámbito competencial educativo. O art. 2.7 do decreto balear³⁹ e a disposición adicional segunda da Lei catalá de universidades⁴⁰ establecen, respectivamente, a posibilidade de negociar convenios de grupo para o profesorado e a consideración como centro de traballo diferenciado do persoal docente e do PAS. Nos dous casos, a normativa autonómica pretende evitar unha negociación colectiva conxunta das condicións de traballo de profesores e PAS, xa que a LOU, intencionadamente ou non, non ampliou ao persoal laboral docente unha regulación semellante á existente para o persoal funcionario nos termos recollidos no art. 7 da Lei 9/1987, do 12 de xuño, pola que se regula os órganos de representación, determinación das condicións de traballo e participación do persoal ao servizo das administracións públicas⁴¹. Desta forma, mentres que o persoal funcionario docente e PAS vai negociar separadamente as súas condicións de traballo, o persoal laboral docente deberá integrarse en comités de empresa conxuntos co PAS, xa que así o esixe a regulación establecida polo Estatuto dos traballadores (art. 63). A representación unitaria do persoal laboral (docente e de administración e servizos) está determinada polo concepto de centro de traballo, integrado por todas as dependencias dunha universidade na mesma provincia, aínda que o convenio colectivo pode prever, no caso de institucións pluri-provinciais, crear un comité intercentros para toda a universidade.

Pois ben, sendo o resultado pretendido o mesmo, a forma de estar regulado no decreto balear e na lei catalá fai que a resposta sobre o seu axuste competencial difira. O decreto bale-

ar non impón a súa solución –“pódese negociar”– e ademais recolle un tipo de convenios, os convenios de grupo, contemplados na normativa laboral⁴². Pola súa parte, a regulación catalá é de máis difícil encaixe, xa que supón establecer unha excepción á regulación xeral contida na lexislación laboral: representación unitaria de todo o persoal do centro de traballo en cada provincia. Cremos que, neste caso, estamos ante un suposto claro de lexislación laboral onde a vinculación coas competencias autonómicas en materia de universidades parece complicada de xustificar. De feito, existen argumentacións que consideran indispoñibles ata para os propios suxeitos da negociación colectiva as determinacións en relación co ámbito de elección dos traballadores contidas na lexislación estatal⁴³.

En consecuencia, un repaso da normativa autonómica permite comprobar que se axusta, na súa práctica totalidade, ás súas atribucións competenciais, posto que moitas das cuestións reguladas non poden ser entendidas mecanicamente como incluídas na materia “lexislación laboral” senón que forman parte da competencia autonómica en materia de universidades ou orzamentaria.

Noutra orde de cousas, unha vez examinados eses aspectos competenciais, é preciso salienta a aparente vontade das leis autonómicas tanto de realizar un tratamento conxunto das condicións de traballo do persoal docente funcionario e laboral estable como de reservar para as normativas autonómica e universitaria a determinación de certos aspectos esenciais disto.

Un elemento común ás leis autonómicas existentes (Lei catalá 1/2003, do 19 de febreiro, de universidades; Lei andaluza 15/2003, do 22 de decembro, de universidades; Lei 3/2004, do 25 de febreiro, do Sistema Universitario Vasco) é a presenza de preceptos que lles atribúen aos estatutos e normas internas das universidades a determinación das obrigas docentes –entendidas en sentido amplo– tanto dos profesores contratados como dos funcionarios (art. 42.2 da lei andaluza, art. 64 da lei catalá e art. 28 da lei vasca). Estas leis parecen querer ancorar esta cuestión –con profunda relación coa determinación das condicións de traballo– dentro desa esfera de autoorganización que o art. 34 da Lei 9/1987, do 12 de xuño, de regulación dos órganos de representación, determinación das condicións de traballo e participación do persoal ao servizo das administracións públicas permite excluír da negociación colectiva. De feito, a Lei 3/2004 do Sistema Universitario Vasco realiza unha regulación claramente unilateral proclamando: “O persoal académico, funcionario ou contratado ten as obrigas de docencia e investigación que lle sexan ordenadas pola universidade. Poderá ser asignado, de forma motivada, a actividades docentes en áreas de coñecemento afíns” (art. 28.2)⁴⁴.

Tamén se lle atribúe á Comunidade Autónoma o establecemento dun réxime común de retribucións do profesorado contratado –no caso andaluz, con exclusión dos profesores contratados doutores extraordinarios, acentuando a súa configuración como unha categoría que lles pode permitir ás universidades realizar unha política de profesorado e investigación singularizada– e ademais fíxase como un criterio para estas retribucións ou ben a súa homoxeneización coas dos corpos docentes (art. 33.2 da lei vasca) ou ben a prohibición de que superen as dos funcionarios (art. 43.3 da lei andaluza)⁴⁵. Introdúcense, xa que logo, criterios claramente limitadores da autonomía negocial que se presumiría das categorías laborais.

Igualmente, subtráese á negociación colectiva a fixación do réxime de dedicación (art. 39 da lei andaluza e art. 30 da lei vasca) e establécense previsións expresas para regular de forma unitaria licenzas, permisos, sabáticos, xornada, etc. (arts. 56, 57 e 65 da lei catalá e art. 30 da lei vasca).

A normativa autonómica fai unha aposta clara por unha confluencia de réximes xurídicos nos aspectos clave da relación de traballo, deixándolle escasa marxe á negociación colectiva en materias como fixación de xornada, vacacións, permisos ou retribucións.

OS ESTATUTOS DAS UNIVERSIDADES E A SÚA CONTRIBUCIÓN Á FIXACIÓN DAS CONDICIÓNS DE TRABALLO DO PERSOAL DOCENTE E INVESTIGADOR

Pódese afirmar que os estatutos procederon a completar a regulación autonómica existente fundamentalmente naquelas cuestións máis relacionadas coa organización académica, docente e investigadora. As previsións estatutarias céntranse en fixar determinacións como a dedicación das diversas categorías docentes, as obrigacións e os dereitos dos docentes ou a súa xerarquización. Dentro desas previsións teñen máis peso as dedicadas ás categorías de profesorado contratado temporal (axudantes, eméritos, visitantes e asociados), ás que a normativa autonómica, en xeral, prestara menos atención en relación cos novos contratos de profesorado con vocación de estabilidade. É especialmente minuciosa a regulación da dedicación, das funcións e das obrigacións docentes dos axudantes⁴⁶.

Todas estas previsións entrarían dentro das materias que o Estatuto dos traballadores (art. 85) e a Lei 9/1987 establecen como de obrigada negociación ou consulta (arts. 9 e 32), pero a existencia de normas que, en virtude do principio de autonomía universitaria regulan a cuestión, reduce notablemente esa posibilidade de participación na determinación desas condicións. Quizais a previsión introducida no art. 32 desta lei coa reforma operada pola Lei 7/1990, do 19 de xullo, no sentido de establecer como obxecto da negociación “todas aquelas materias que afecten, dalgún xeito, ao acceso á función pública, á carreira administrativa, ás retribucións e á seguridade social, ou ás condicións de traballo dos funcionarios públicos e cuxa regulación esixa norma con rango de lei”, parece facer imperativa esta negociación. Non obstante, coincidimos con Del Saz en que esa modificación normativa “non pode interpretarse como unha deslegalización, que sería inconstitucional por afectar á reserva material de lei contida no artigo 103.3 (...) non teñen máis valor ca o de ser pactos políticos, non xurídicos, que nin o Goberno está obrigado a asumir nos seus propios termos nin tampouco o Parlamento debe tramitar e non emendar”⁴⁷. Daquela, a esixencia de negociación destas cuestións vai estar limitada polas previsións normativas preexistentes.

A FORMA DE NEGOCIACIÓN DAS CONDICIÓNS DE TRABALLO: ALGÚNS EXEMPLOS PRÁCTICOS

Partindo do marco normativo sinalado e da súa lóxica incidencia na determinación das condicións de traballo do profesorado universitario, falta por apuntar algunhas notas sobre cal pode ser o ámbito, a forma e o contido que pode ter a negociación colectiva do persoal docente universitario. A existencia dalgunhas experiencias prácticas permite apreciar as dificultades e o alcance que esta negociación pode implicar.

O primeiro problema que se presenta é a duplicidade de ámbitos de representación, xa sinalados, para funcionarios e laborais, coa singularidade de que o PAS e o profesorado funcionario teñen previstos foros de representación separados pero no persoal laboral non existe unha previsión semellante polo que, en principio, a negociación dimanante destes órganos debería ser conxunta para ambos os dous colectivos. De acordo coa Lei 9/1987 deberán existir xuntas separadas de persoal funcionario de PAS e profesores e mesas de negociación

para funcionarios, pero o persoal laboral, segundo as normas do Estatuto dos traballadores, constitúe un único centro de traballo. Esta circunstancia é a que propiciou que a Lei de universidades de Cataluña intente, como se estudou *supra*, unha solución paralela á existente para o persoal funcionario declarando o profesorado contratado un centro de traballo para estes efectos.

Nun intento similar en canto á súa finalidade –aínda que do punto de vista competencial, probablemente, menos problemático–, a normativa balear propicia a separación en materia de negociación entre PAS e profesorado contratado recomendando o recurso aos convenios de grupo, pero, ao mesmo tempo, mantén a unidade na representación de todo o persoal contratado nun só comité de empresa (art. 2.7 do Decreto 104/2002, do 2 de agosto). A Lei galega 1/2003, do 9 de maio, de consellos sociais do Sistema Universitario Galego tamén menciona separadamente os convenios colectivos do PAS e do PDI contratado. Establécese, xa que logo, unha diferenciación entre dúas cuestións intimamente relacionadas: a articulación da representación do persoal e o ámbito ou forma de negociación.

A Universidade de Santiago de Compostela creou tamén un Consello de Participación Sindical –ao abeiro dos arts. 35 a 39 da Lei 9/1987– no que están representados a universidade e os sindicatos e que pretende ser o órgano colexiado superior de coordinación e consulta tanto da política de persoal como da participación do persoal ao seu servizo. Este consello deberá informar e coñecer das medidas sobre persoal, especialmente cando estas afecten a máis dun colectivo do persoal. Constitúese, daquela, un órgano que pretende actuar con carácter consultivo pero tamén con capacidade negociadora para todo o persoal –docente e de administración– para aquelas cuestións comúns a todos os colectivos ou, cando menos, a máis dun deles.

A tendencia xeral cara á negociación conxunta das condicións de traballo entre o persoal funcionario e laboral –sen prexuízo de plasmárense en instrumentos xurídicos separados– xa está tendo a súa incidencia nas universidades, e en moitas cuestións é lóxico que así sexa. Esta práctica consolidada de forma ampla na Administración pública, en particular no ámbito local, pode ofrecer bos resultados en determinadas materias que afectan por igual a todos os colectivos de funcionarios e contratados (PAS e profesorado) ou, polo menos, á totalidade do profesorado.

Un claro exemplo destas modalidades de pacto diversas atopámolo en dous acordos alcanzados na Comunidade de Madrid. O Acordo xeral sobre formación, acción social, saúde laboral e dereitos sindicais, subscrito polas universidades públicas madrileñas e os sindicatos máis representativos, establece unha regulación común para profesorado e PAS funcionario e contratado naquelas cuestións que, xustamente, teñen unha natureza transversal e afectan de forma moi semellante a todos eles por estar claramente separadas das especificidades propias do labor docente ou da actividade de xestión. Na mesma comunidade autónoma, todas as universidades públicas asinaron un acordo co goberno autonómico e cos sindicatos en materia retributiva que afecta á totalidade do PDI (Acordo para a mellora retributiva do persoal docente e investigador das universidades públicas da Comunidade de Madrid⁴⁸). Tamén aquí é razoable o tratamento conxunto de todo o profesorado posto que o acordo establece complementos retributivos para todo o PDI de conformidade cos arts. 55 e 69 da LOU. Finalmente as universidades públicas madrileñas concluíron cos sindicatos maioritarios un convenio colectivo para o PDI laboral cubrindo o terceiro plano de negociación posible: o específico do profesorado laboral. Este convenio ilustra a marxe existente para a negociación

das condicións de traballo neste sector, sendo reveladora a atribución ás universidades de facultades importantes como a da organización do traballo (art. 14).

En igual dirección camiña o recentemente asinado Convenio colectivo para o persoal docente e investigador laboral das universidades galegas (21.4.06), que confirma a tendencia de asimilación do persoal docente laboral co funcionario en materia de incompatibilidades, permisos, licenzas, pagas, complementos...

En definitiva, o incipiente estadio en que se atopa aínda a determinación das condicións de traballo do PDI nas universidades públicas non é un obstáculo para que o desenvolvemento normativo acadado e as experiencias prácticas existentes permitan empezar a albiscar o alcance que pode ter, en concreto, a negociación colectiva neste terreo. Parece previsible que esta negociación se desenvolva en distintos planos, tal e como ocorreu na comunidade madrileña, e que a marxe de negociación existente se encontre relativamente acoutada como consecuencia das necesidades do servizo público da educación superior e dos condicionantes numéricos e de diversidade de dereitos políticos dos distintos colectivos.

CONCLUSIÓN

A aposta da LOU pola laboralización dalgunhas categorías do profesorado universitario non parece medir as consecuencias desta opción nalgunhas cuestións como a da fixación das condicións de traballo. A dificultade de percibir as vantaxes dunha duplicidade de figuras con funcións moi semellantes –sen entrar en xuízos sobre a súa dubidosa acomodación á doutrina do TC sobre o persoal laboral ao servizo das administracións públicas– faise máis patente nesta materia.

O lexislador autonómico, universitario e os propios docentes e sindicatos, nas súas primeiras decisións verbo da determinación destas condicións de traballo, fixeron unha clara aposta pola confluencia dos seus réximes xurídicos. Esta aposta chegou, incluso, á preferencia por instrumentos de negociación conxuntos nos escasos exemplos existentes ata agora.

A marxe que fica dispoñible para a negociación colectiva é, ao noso xuízo, relativamente escasa debido á natureza trifronte da normativa universitaria, que tende a esgotar –de acordo coa repartición competencial existente e coa autonomía universitaria– algúns dos ámbitos naturais de negociación. Por outra banda, en moitas universidades o colectivo con maior marxe de negociación –o profesorado contratado estable– non representa un volume moi importante debido ao grao de funcionarización alcanzado, sen esquecer o seu arredamento dos órganos de goberno da universidade pola regulación dos dereitos políticos que realiza a LOU.

Todas estas circunstancias fan previsible unha tendencia á unificación de réximes xurídicos poñendo en cuestión a xustificación dos cambios que propiciou a LOU en materia de profesorado.

Notas

- 1 Limitacións que, por outra banda, existen noutras materias para os funcionarios (negociación das condicións laborais).
- 2 Loperena Rota, "El marco de la autonomía universitaria tras la STC 26/87, de 27 de febrero", *RVAP*, nº 21, 1988, p. 26. Cun ton crítico cara a esta xurisprudencia constitucional, TRAYTER, J. M., "El régimen jurídico del profesorado universitario: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional acerca de su reparto competencial y algunas consecuencias sobre el derecho vigente", *Autonomías*, nº 17, 1993, p. 78, sinalaba que "é curioso destacar que o mesmo argumento (a autonomía universitaria) serve para negar a competencia ás comunidades autónomas e para atribuíla ao Estado, polo cal nos parece certamente discutible a postura do Tribunal Constitucional".
- 3 O anteproxecto mantén as figuras de axudante, profesor axudante doutor, profesor asociado, profesor visitante e profesor emérito, pero omite calquera referencia ao profesor contratado doutor e ao profesor colaborador, abrindo o ámbito autonómico de regulación coa posibilidade de engadir novas figuras de acordo coas decisións propias de política universitaria. Ao realizar unha listaxe taxada de figuras contractuais, a LOU parecía impedirlo.
- 4 Desde o ámbito administrativista, Souviron Morenilla e Palencia Herrejón, *La nueva regulación de las universidades. Comentarios y análisis sistemático de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades*, Comares, Granada, 2002, fan referencia a que a regulación das comunidades autónomas debe respectar unhas "bases do réxime laboral" ditadas polo Estado (p. 456), para posteriormente ancorar as competencias autonómicas no esquema bases-desenvolvemento en virtude da competencia de desenvolvemento das "bases do réxime xurídico das administracións públicas –como son as universidades públicas– e do réxime xurídico dos seus funcionarios" (pp. 500-501).
- 5 Federación de Ensino de CC.OO., *Regulación de las condiciones laborales del personal docente e investigador contratado por las universidades*, Madrid, 2002, p. 14. Tamén Álvarez de la Rosa, *La contratación laboral del profesorado en la Ley Orgánica de Universidades*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, 2002, p. 20, discute esa competencia autonómica indicando que a xurisprudencia constitucional é clara na súa limitación aos aspectos de xestión ou execución e adxectivando como unha "esaxeración ou, de boa fe, unha tautoloxía" a atribución de competencias ás comunidades autónomas do art. 48.1 da LOU.
- 6 "Tras a CE de 1978, está aberta a porta á produción de normas de Dereito civil á marxe do dereito tradicionalmente chamado foral ou especial. En efecto, como ficou claro despois da STC 37/1987, do 26 de marzo, sobre a Lei de reforma agraria andaluza, as comunidades autónomas poden elaborar normas materiais de natureza xurídico-privada con base en títulos competenciais diversos..." García Rubio, M. P., *Introducción al Derecho Civil*. Cálamo Producciones Editoriales, 2002, pp. 54-55.
- 7 Álvarez de la Rosa, M., *La contratación laboral del profesorado en la Ley Orgánica de Universidades*, U. de La Laguna, 2002, p. 20.
- 8 Unha previsión desta natureza sería a contida no art. 63.3 do Estatuto dos traballadores en relación cos comités de empresa: "Só por convenio colectivo poderá pactarse a constitución e funcionamento dun comité intercentros cun máximo de trece membros que serán designados de entre os compoñentes dos distintos comités de centro".
- 9 A dificultade de seguir operando co antigo RD de réxime de profesorado universitario tras os cambios operados pola LOU levou os reitores das universidades a incluír unha solicitude de pronta aprobación dun novo marco normativo aproveitando a formulación das súas posturas en relación co anteproxecto da LOU. Un acordo da asemblea xeral da Conferencia de Reitores das Universidades Españolas celebrada o 25 de xaneiro de 2006 establece no punto 4.4: "Ainda sendo conscientes de que esta cuestión non forma parte directamente da LOU, a CRUE quere expresar a urxente necesidade de dispoñer dun réxime xurídico do profesorado."
- 10 U. Córdoba: 67,31%; U. Granada: 64,40%; U. Oviedo: 71,29%; U. Lleida: 65,49%; U. Valencia: 74,83%; U. Santiago de Compostela: 65,6%; U. Politécnica de Madrid: 71,21 %; U. País Vasco: 67,73%. Datos de Hernández Armenteros, J. (coord.), *La Universidad española en cifras (año 2004)*. Información académica, productiva y financiera de las universidades públicas españolas. Año 2002, CRUE (www.crue.org).
- 11 U. Pablo de Olavide: 20,70%; U. Miguel Hernández: 41,50%.
- 12 U. Pompeu Fabra: 33,93%; U. Carlos III: 31,14%.
- 13 Datos de Hernández Armenteros, J. (coord.), *La Universidad española en cifras (año 2004)*. Información académica, productiva y financiera de las universidades públicas españolas. Año 2002, CRUE (www.crue.org).
- 14 Defensores desa reserva, como é sabido, foron Parada Vázquez, R., *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, Marcial Pons, y también Del Saz, S., *Contrato laboral y función pública*, Marcial Pons, Madrid, 1995. A favor da contratación laboral sen límites está Sala Franco, T., *Incidencia de la legislación laboral en el marco de la función pública*, MAP, 1989.
- 15 Sánchez Morón, M., *Derecho de la función pública*, Tecnos, 2001, p. 60 e ss.
- 16 Godino Reyes, M., *El contrato de trabajo en la Administración pública*, Civitas, Madrid, 1996, pp. 285-286.

- 17 Bermejo Cabrero, F., "Las relaciones de puestos de trabajo y la laboralización de la Función Pública", *REDA*, nº 62, 1989.
- 18 Esta cuestión está debullada con detalle por Fernández Villazón, L. A., *Distribución y delimitación de competencias entre la jurisdicción social y la jurisdicción contencioso-administrativa*, Lex Nova, Valladolid, 2001, p. 205 e ss.
- 19 Godino Reyes, *op. cit.*, p. 291.
- 20 A Audiencia Nacional, nunha coñecida –e polémica– sentenza do 7 de novembro de 2000, estimou un recurso contencioso-administrativo contra unha resolución do ministro de Administracións Públicas excluindo da negociación colectiva a suba salarial polo incremento do IPC e outros incrementos salariais, amparada posteriormente pola lei de orzamentos, que obviaba un acordo previo entre o Goberno e os sindicatos neste senso. Baseándose na "forza vinculante" que se lle atribúe á negociación colectiva en certos ámbitos pola Lei 7/1990, que regula esta materia, a Audiencia Nacional ordena as subas salariais pactadas. Esta sentenza xerou unha ampla controversia doutrinal sobre a extensión e límites da negociación colectiva en relación co principio de legalidade. Un comentario pode verse en Martínez Bargueño, M., "Las retribuciones de los funcionarios públicos. Un comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000", *CiberRevista de Derecho Administrativo*, nº 18, 2001, Universidad de Cantabria (www.law.unican.es).
- 21 Así, por exemplo, a STC 63/1986, do 21 de maio, que fixa ese tope no volume total da masa salarial sen que se poida referir aos incrementos individuais; e a STC 96/1990, do 24 de maio, que estende a posibilidade de fixación deses topes ás comunidades autónomas e aos entes locais por parte da Lei xeral de orzamentos do Estado.
- 22 López Gómez, J. M., *El régimen jurídico del personal laboral de las Administraciones públicas*, Civitas, 1995, p. 153, sinala ese proceso de ósmose crecente.
- 23 Marín Alonso, I., *La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcionarial en la Administración pública. Los acuerdos mixtos*, Comares, Granada, 1999, p. 59 e ss.
- 24 A dificultade de diferenciar os réximes xurídicos do profesorado funcionario e do profesorado contratado estable levou a Conferencia de Reitores a propoñer un novo paso de asimilación de cara á anunciada reforma da LOU, en concreto en relación coa extensión aos profesores contratados doutores da prohibición de prestaren servizos en universidades privadas. CRUE, *Modificación de la Ley Orgánica de Universidades. Propuestas sobre profesorado*, CRUE, p. 8 (www.crue.org, acordo de 25.1.06).
- 25 Moreu Carbonell, E., "Las relaciones de puestos de trabajo en el proceso de reforma de las administraciones públicas", *RAP*, nº 144, 1997, p. 395. Existen amplas análises destes instrumentos de ordenación en: De Vicente Domingo, *El puesto de trabajo en el Derecho de la función pública*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997; Ferreira Fernández, A. X., *La provisión de puestos de trabajo en la Administración General del Estado*, INAP, Madrid, 2002; Molero Maraño, *Acceso y clasificación profesional en las Administraciones públicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999; Puerta Seguido, F., *La consolidación del empleo público precario*, Lex Nova, Valladolid, 2003; sen esquecer o tratamento de Sánchez Morón, M., *Derecho de la Función pública*, Tecnos, Madrid, 2001, e Palomar Olmeda, A., *Derecho de la función pública*, Dyckinson, 2000.
- 26 A LRU si recollía de forma correcta esta mención (art. 47): "Cada universidade establecerá anualmente no estado de gastos do seu orzamento o seu cadro de profesorado, no que se relacionarán debidamente clasificadas todas a prazas de profesorado, incluíndo o persoal docente contratado".
- 27 *Op. cit.*, pp. 110-111.
- 28 Os estatutos da Universidade de Estremadura (*BOE* do 23 de xuño de 2003) falan, por exemplo, de que "o documento que formalice a RPT do profesorado acompañará o orzamento anual da universidade" e, por outro lado, mencionan que "existirá un persoal teórico que comprenderá aquelas prazas cuxa cobertura se estima necesaria para o óptimo funcionamento da universidade" (art. 163). Intercámbianse claramente as denominacións que dá a LMRFP a estes dous instrumentos. Na liña de denominar RPT ao cadro de persoal están tamén, por exemplo, os estatutos de Málaga, Xaén, León e Rey Juan Carlos.
- 29 Moreu Carbonell, E., *op. cit.*, p. 423 e ss., sinala as insuficiencias da LMRFP na regulación do procedemento de elaboración das RPT.
- 30 De Vicente Domingo, *op. cit.*, p. 106.
- 31 Ferreira Fernández, A. X., *op. cit.*, p. 114, indica que "as previsións das RPT se insiren no ámbito da potestade autoorganizativa das administracións públicas, que atribúe a estas a facultade de organizar os servizos na forma que estimen máis axeitada para a súa maior eficacia, á que compele o mandato contido no artigo 103.1 da Constitución [...] en que é característica a discrecionalidade que domina o seu exercicio, non confundible coa arbitrariedade, sempre prohibida".
- 32 Federación de Ensino de CC.OO., *op. cit.*, p. 46, indica: "para os efectos da elaboración da RPT hai que soste que non cabe a súa existencia respecto dos contratos temporais, isto é, axudante e profesor axudante doutor ao tratarse de tarefas non permanentes con duración determinada no tempo".
- 33 Moreu Carbonell, E., *op. cit.*, p. 396. A orde ministerial do 2 de decembro de 1988 regula as relacións de postos de traballo da Administración do Estado.

34 O desenvolvemento autonómico da LOU realizouse a través de: Lei 1/2003, do 19 de febreiro, de universidades de Cataluña (BOE do 11 de marzo); Decreto do 12 de setembro de 2002 sobre o réxime do persoal docente e investigador contratado polas universidades públicas de Madrid e o seu réxime retributivo; Decreto 140/2002, do 7 de outubro, sobre réxime do persoal docente e investigador contratado e sobre complementos retributivos do profesorado das universidades canarias (BOC do 18 de outubro); Decreto 224/2002, do 25 de xuño, polo que se adoptan medidas para a contratación de persoal docente e investigador pola Universidade de Zaragoza; Decreto 94/2002, do 8 de xullo, polo que se regula o réxime do persoal docente e investigador contratado da Universidade de Extremadura (DOE do 11 de xullo); Decreto 266/2002, da Xunta de Galicia, do 6 de setembro, de contratación de profesorado universitario (DOG do 17 de setembro); Decreto 394/2003, do 16 de outubro, polo que se crea o Rexistro de Profesorado Universitario Contratado (DOG do 29 de outubro); Decreto 174/2002, do 15 de outubro, sobre réxime e retribucións do persoal docente e investigador contratado laboral das universidades públicas valencianas e sobre retribucións adicionais do profesorado universitario (DOGV do 22 de outubro); Decreto 104/2002, do 2 de agosto, de regulación do réxime xurídico e retributivo do persoal docente contratado da Universidade das Illas Baleares (BOIB do 8 de agosto); Orde 64/2002, do 15 de xullo, da Consellería de Educación, Cultura, Mocidade e Deportes, pola que se autoriza á Universidade da Rioxa a contratación de persoal docente e investigador aludido na LOU (BOLR do 27 de xullo); Decreto foral 194/2002, do 9 de setembro, polo que se autoriza á Universidade Pública de Navarra a contratación de persoal docente e investigador (BON do 4 de outubro); Lei 3/2004, do 25 de febreiro, do Sistema Universitario Vasco (BOPV do 12 de marzo); Decreto 183/2002, do 23 de xullo, do País Vasco, sobre contratación de persoal docente e investigador universitario para o curso académico 2002-2003 (BOPV do 29 de xullo); Acordo do Consello de Goberno do Principado de Asturias polo que se autoriza a contratación de persoal docente e investigador pola Universidade de Oviedo (BOPA do 5 de agosto); Decreto 224/2002, do 25 de xuño, do Goberno de Aragón, polo que se adoptan medidas para a contratación de persoal docente e investigador pola Universidade de Zaragoza (BOA do 12 de xullo); Orde, do 26 de xullo de 2002, sobre a aplicación da Lei orgánica 6/2001, de universidades, á contratación de profesorado na Universidade de Cantabria (DOC do 1 de agosto); Decreto 85/2002, do 27 de xuño, sobre o réxime do persoal docente e investigador contratado nas universidades públicas de Castela e León (BOCYL do 3 de xullo); Lei andaluza 15/2003, do 22 de decembro, de universidades (BOJA do 31 de decembro); Decreto 150/2003, do 25 de xullo, de réxime xurídico e retributivo do persoal docente e investigador contratado das universidades públicas da Rexión de Murcia; Decreto 104/2003, do 29 de agosto, de réxime xurídico e retributivo do persoal docente e investigador contratado da Universidade da Rioxa (BOLR do 4 de setembro); Decreto 303/2003, do 11 de novembro, sobre réxime de persoal docente e investigador contratado da Universidade de Castela-A Mancha (BOCM do 14 de novembro); Decreto 247/2003, do 21 de outubro, do País Vasco sobre profesorado universitario contratado con carácter temporal (DOPV do 5 de novembro).

35 Neste punto, unha boa parte das normas autonómicas atribúen a cada categoría contractual unha modalidade contractual en canto á súa duración (contratos temporais ou contratos fixos) e unha dedicación concreta (tempo completo ou tempo parcial). Chama a atención o caso galego, posto que procede a unha regulación detallada destes extremos na figura do profesor colaborador e, en troco, deixa a regulación das outras figuras da LOU practicamente sen variacións.

36 Álvarez de la Rosa M., *op. cit.*, pp. 39-40, inclúe unha listaxe dos ámbitos de posible regulación autonómica: o proceso de selección, o rexistro de persoal, as avaliacións do profesorado, o réxime retributivo e o grao de dedicación deste persoal.

37 Tamén o Decreto 104/2002 das Illas Baleares e o Decreto 150/2003 de Murcia fixan a xornada semanal máxima e as horas lectivas de cada tipo de contrato.

38 "3. Para promover as novas figuras contractuais permanentes de profesorado, a Generalitat debe elaborar e dotar orzamentariamente un plan que estableza en doce anos a creación de 400 contratos de catedrático contratado e 800 de profesorado agregado, a razón aproximada de 100 contratos de catedrático ou profesor agregado por ano, contratos que debe cofinanciar no 50%. Estas achegas, adicionais ao incremento indicado polo apartado 2, deben ser incluídas cada ano nos orzamentos da Generalitat, a partir dos orzamentos de 2003."

39 Art. 2.7: "O persoal docente e investigador contratado da Universidade das Illas Baleares, de acordo coa normativa laboral vixente, realizará eleccións sindicais para designar os seus representantes no comité de empresa do persoal laboral da UIB. No entanto, pódese negociar e aprobar coa Universidade un convenio colectivo específico para o persoal docente e investigador, no marco da Lei 6/2001, do 21 de decembro, de universidades, deste decreto, da normativa da UIB e da lexislación laboral vixente; un convenio colectivo no que se concretarán fundamentalmente, no marco da regulación deste decreto e de toda a normativa universitaria e laboral existente, as condicións de traballo do persoal docente e investigador contratado."

40 Disposición adicional segunda. Relacións laborais.

1 Todos os establecementos de cada universidade pública de competencia da Generalitat constitúen un único centro de traballo.

2 Malia o que establece o apartado 1, para os efectos representativos, para cada universidade pública, as relacións laborais do persoal académico contratado e dos axudantes e as relacións laborais do persoal de administración e servizos contratado en réxime laboral constitúen, cada unha por si mesma, un centro de traballo diferenciado.

41 "Constituirase unha Xunta de Persoal en cada unha das seguintes unidades electorais: 3.3.3. Unha en cada universidade dependente da Comunidade Autónoma para os funcionarios dos corpos docentes e outra para o persoal de administración e servizos."

42 Estes convenios son criticados polo seu carácter corporativo e tamén por dividir a capacidade de presión sindical, *vid.* Federación de Ensino de CC.OO., *op. cit.*, p. 43.

43 Federación de Ensino de CC.OO., *op. cit.*, p. 37: "De todo iso, débese concluír que se está ante ámbitos predefinidos e impostos por vontade do lexislador para a constitución dos órganos de representación unitaria do persoal laboral, que non son dispoñibles nin poden ser modificados por acordo entre as partes interesadas."

44 Esta esfera de autoorganización é tamén recoñecida nos instrumentos de negociación colectiva. Por exemplo, o Convenio colectivo para o persoal docente e investigador laboral das universidades públicas de Galicia asinado o 21 de abril de 2006 recolle no art. 14 unha previsión neste sentido: "A organización do traballo é facultade exclusiva de cada universidade e a súa aplicación práctica corresponderá ao órgano competente no marco da lexislación vixente e en particular dos estatutos de cada unha delas e do presente convenio colectivo."

45 Porén esa homoxeneización de réximes atopa precisamente no ámbito retributivo as maiores disparidades xa que, en xeral, pódese apreciar unha certa resistencia da normativa autonómica a asimilar –especialmente no tocante aos complementos de dedicación docente e investigadora- ambos os colectivos, incluso en relación con aquelas figuras laborais dotadas de estabilidade e de plena capacidade docente e/ou investigadora.

46 É discutible que as obrigas docentes establecidas pola normativa existente ata este momento se poidan cualificar como simple "colaboración" que non interfira na tarefa que a LOU, claramente, establece como obxecto do contrato: a formación investigadora. Debe terse en conta que dar tres ou catro horas á semana de clase, ou ben entre 60 e 120 horas anuais, supón poder facerse cargo de entre unha e dúas materias cuatrimestrais. Se se ten en conta que este persoal non debe encargarse en solitario dunha materia, xa que entón non estaría "colaborando", a súa situación complícase aínda máis pola posibilidade de que se lle encargue impartir tres ou catro materias distintas nun período formativo. Esta carga docente pode ser excesiva para unha figura que, de por parte, debe estar prioritariamente dedicada a realizar a súa tese de doutoramento, en definitiva á súa formación investigadora. Tampouco supón unha redución cualitativa desta carga a especificación de que será docencia práctica posto que en moitas áreas de coñecemento esta docencia implica unha maior preparación e formación ca a docencia teórica. Ao noso xuízo, as universidades (con excepcións como, por exemplo, a contida no art. 118.2 dos estatutos de Xaén) desvirtuaron coa súa regulación a regulación da LOU. Nunha translación mimética dos esquemas aplicables ás outras figuras docentes, colaborar na docencia non é algo cualitativamente diferente senón só cuantitativamente menor.

47 Del Saz, S., *Contrato laboral y función pública*, Marcial Pons, Madrid, 1995, pp. 105-106.

48 BOCM do 14 de setembro de 2004.

María Xosé Vázquez Rodríguez¹ _Universidade de Vigo
Albino Prada Blanco _Universidade de Vigo
Mario Soliño Millán _Universidade de Vigo

Administración&Cidadanía. _1/2006

O papel da valoración económica na xestión pública das áreas naturais protexidas²

O presente artigo ilustra a utilidade dos métodos de valoración económica de bens sen mercado para a xestión pública en xeral e como guía para a planificación de espazos naturais ecolóxica e paisaxisticamente valiosos en particular. Logo de situar histórica e xeograficamente a orixe e máis a evolución destes métodos, así como o papel que xogan na actualidade nos Estados Unidos, Europa e España, descríbense brevemente as técnicas máis utilizadas, con especial atención aos métodos de preferencias declaradas, baseados na estimación das preferencias individuais e, por agregación, sociais. Como exemplo de uso e potencial destas técnicas, preséntanse os principais resultados de varias aplicacións (valoración continxente, experimento de elección e análise Delphi) realizadas en Galicia co obxectivo de analizar a viabilidade de medidas de compensación para os produtores rurais pola adopción de prácticas compatibles coa conservación da Rede Natura 2000 (RN 2000) en espazos de montaña. Os resultados amosan que a conservación e a mellora na calidade dos nosos montes non só é viable senón que é socialmente desexable.&

& Palabras clave: economía, recursos naturais, xestión pública, avaliación

1. INTRODUCCIÓN

A valoración económica aplicada ao medio ambiente experimentou unha expansión sen precedentes nas últimas décadas, fundamentalmente a partir dos anos 60-70 nos Estados Unidos, dos 80 no contexto internacional e dos 90 en España. A fiabilidade das técnicas mellorou substancialmente como consecuencia da súa aplicación a diversos contextos e ámbitos xeográficos, aínda que tamén se podería afirmar que foron as melloras metodolóxicas as que permitiron e incentivaron o crecemento exponencial das aplicacións. Asemade, a valoración económica pasou de ser unha área de investigación restrinxida ao ámbito universitario –especialmente no caso europeo e español, e en menor medida nos Estados Unidos– a espertar o interese das administracións públicas, porque proporciona información nun contexto en que parecía imposible realizar ningún tipo de cuantificación e, xa que logo, axuda a orientar a xestión pública do medio ambiente ou de proxectos con consecuencias ambientais.

Probablemente é no ámbito das áreas naturais no que a valoración económica demostrou en maior medida o seu potencial e as súas posibilidades. O nacemento e o desenvolvemento dos métodos de valoración de bens sen mercado produciuse como resposta á necesidade da Administración de priorizar e de xustificar investimentos públicos nun contexto de recursos limitados. Na análise da rendibilidade económica ou análise custo-beneficio (ACB) –cálculo dos beneficios ou perdas netas– das alternativas de investimento, os gastos en conservación de áreas naturais saían claramente desfavorecidos, dado que representaban unha saída neta de fondos, sen contrapartida nos ingresos. Con todo, a ausencia de ingresos non implica necesariamente inexistencia de beneficios, pois a sociedade revela unha elevada preferencia pola protección dos seus ecosistemas máis valiosos, ben porque obtén beneficios recreativos, ben por razóns de legado, históricas ou socioculturais. O reto era estimar, en termos incorporables nas análises custo-beneficio das políticas públicas, a magnitude destes beneficios sociais, de carácter público ou colectivo e sen mercados nin prezos asociados.

Gran parte da estrutura conceptual para valorar os beneficios sociais de proxectos públicos procede de Hotelling (1938), que descubriu para o mundo anglosaxón os traballos do francés Dupuit publicados en 1844 (Dupuit, 1844, 1933). En 1947, o Servizo de Parques Nacionais (SPN) dos Estados Unidos principiou a procura dalgunha forma de lles asignar un valor aos servizos fornecidos polos espazos que xestionaba co obxectivo de xustificar os gastos do goberno federal na súa conservación. O proxecto foi asignado a un economista da División de Planificación, Roy Prewitt, e foi el quen tivo a idea de enviar cartas a dez reputados expertos pedíndolles consello. Case todos responderon negativamente –era imposible medir valores recreativos en termos monetarios–; todos agás Harold Hotelling, profesor de estatística matemática na Universidade de Carolina do Norte. Hotelling percibiu a similitude entre esta cuestión e a formulada por Dupuit, que buscou un criterio para determinar o valor social de infraestruturas como pontes ou estradas e resaltou que o valor social era maior ca os ingresos xerados, porque a poboación estaría disposta a pagar máis polo uso da ponte do que naquel momento pagaba –na maior parte dos casos, nada–. Dupuit e despois Hotelling argumentaron que o valor social destas infraestruturas debía estimarse como a área baixo a curva de demanda polo seu uso, asociando o beneficio social ao concepto económico de excedente do consumidor. O problema práctico era obter esta curva. Certamente existía –cunha peaxe alta habería unha menor demanda ca con unha baixa–, pero estaba latente. Só se observaba un punto desa curva: o correspondente ao prezo existente (quizais cero); e

con só este punto non podía inferirse nada sobre a posición e a forma do resto da curva nin se podía, xa que logo, obter unha estimación do beneficio social do seu uso.

O caso dunha área natural protexida era conceptualmente semellante ao exemplo das infraestruturas pero presentaba unha diferenza determinante e favorable: existían outros gastos asociados coa visita –como a viaxe, o aloxamento, o equipo, etc.– que poderían proporcionar a necesaria variación de prezos. Aínda que estes gastos non representaban ingresos para o Servizo de Parques Nacionais, eran claramente percibidos polos visitantes como un prezo por visitar o lugar. Ademais este prezo variaba entre visitantes que vivían a distancias distintas. Se estes gastos puidesen medirse, sería posible construír unha función de demanda de visitas ao lugar e, a partir dela, determinar o valor social dos servizos recreativos obtidos. Infelizmente, Prewitt fíxose eco da opinión maioritaria e concluíu que “os valores recreativos non poden ser medidos en termos monetarios”. Todas as respostas foron publicadas nun informe do SPN de 1949 (National Park Service, 1949). A resposta de Hotelling foi incluída neste informe (Hotelling, 1949), pero non chamou a atención e ficou no esquecemento durante case unha década, ata que en 1956 o Estado de California contratou unha consultoría ambiental para cuantificar os beneficios recreativos asociados a unha serie de encoros incluídos no proxecto do río Feather. Esta compañía tivo noticia da idea de Hotelling por medio de Harold Ellis, profesor de Economía na Universidade de Berkeley (California), e decidiu utilizala. Así, realizaron enquisas a visitantes en distintos lugares durante 1956 para obter información sobre a súa procedencia e sobre os gastos en que incorreran para a visita. Con base nestes datos, calcularon unha curva de demanda e construíron un estimador aproximado do excedente do consumidor. A análise foi publicada por Trice e Wood (1958); foi a primeira aplicación do que se denominaría posteriormente “método do custo de viaxe”. A segunda aplicación apareceu uns meses despois. En 1957, Marion Clawson realizou un proxecto de investigación en Resources for the Future para obter datos sobre visitas a Yosemite e a outros parques nacionais co obxectivo de aplicar o método de Hotelling. Estes resultados foron publicados en Clawson (1959), que partía da premisa de que era “teoricamente posible e practicamente factible asignar valores monetarios á recreación”.

Pero o reto investigador aínda persistía, asociado aos denominados “intanxibles”, isto é, aqueles bens para os cales nin existía demanda de mercado nin podería ser inferida, como no custo de viaxe, da demanda de bens de mercado relacionados. Para este caso, cumpría unha técnica distinta que foi suxerida por primeira vez en 1947, o mesmo ano en que Hotelling lle propuxo a Prewitt o custo de viaxe para estimar beneficios recreativos. A idea xurdiu de Ciriacy-Wantrup (1947), profesor do Departamento de Economía Agraria da Universidade de Berkeley, para medir os beneficios da fixación dos solos, algúns dos cales non tiñan mercados: eran de carácter colectivo e “intanxible”, como a redución do risco de erosión. O problema limitábase, de novo, á estimación da función de demanda por eses bens e servizos. Propuxo a seguinte solución:

Podemos preguntar aos individuos dunha mostra ou grupo social canto diñeiro están dispostos a pagar por cantidades adicionais sucesivas dun ben colectivo de non-mercado.

Este procedemento sería posteriormente coñecido como método de valoración continxente, e converteuse nunha das técnicas de valoración máis polémicas pero tamén potencialmente máis versátiles e, por tanto, útiles. Este método proporcionaba unha estimación da demanda de mercado para os “intanxibles” en cuestión e, a partir dela, o beneficio ou excedente.

Ciriacy-Wantrup analizou tamén posibles obxeccións a esta formulación, incluída a de que o medio de pagamento utilizado podería influír nas respostas, pero tamén confiaba en que “a través da axeitada formación e definición dos cuestionarios semella posible minimizar este posible nesgo” (Ciriacy-Wantrup, 1947). Esta mesma suxestión foi repetida no libro sobre economía dos recursos naturais do mesmo autor (Ciriacy-Wantrup, 1952). Con todo, a idea non se aplicou ata o ano 1958, unha vez máis auspiciada polo SPN (Mack e Myers, 1965) no contexto da recreación. Neste primeiro estudo aplicado, preguntouse aos individuos pola súa disposición a aceptar o pagamento dun prezo de entrada pola satisfacción obtida das visitas á bacía do río Delaware. Os autores puntualizaban que as conclusións debían ser consideradas con cautela pois a disposición a pagar hipotética non tiña por que corresponderse coa real. Pero isto non invalidaba os resultados senón que pedía unha investigación máis profunda da metodoloxía. A segunda aplicación, e quizais a máis coñecida, tivo lugar en 1961 cando Davis (1963a, 1963b, 1964) entrevistou unha mostra de cazadores e outros visitantes aos bosques de Maine para a súa tese de doutoramento. Posteriormente Ridker (1967) utilizou a valoración continxente para calcular os beneficios do control da contaminación do aire. Pero non foi ata a década seguinte cando se revelou a potencialidade do método para subministrarse estimacións de beneficios que os métodos alternativos non podían ofrecer; concretamente, nunha aplicación pioneira sobre beneficios da mellora na visibilidade derivada do control da contaminación (Randall *et al.*, 1974; posteriormente, Randall e Peterson, 1984).

O maior impulso aos métodos de valoración económica nos Estados Unidos produciuse a principios dos 80 coa *Executive Order 12291* e coa CERCLA (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*). Mediante estas normativas, a ACB posicionouse como un procedemento de rutina asociado coa avaliación de proxectos e, especificamente, normalízase o uso de métodos de valoración económica. As aplicacións creceron vertixinosamente a mediados dos 80, alcanzando a mediados dos 90 máis da cuarta parte das publicacións no *Journal of Environmental Economics and Management* (Deacon *et al.*, 1998). Con todo, o despegue definitivo do método produciuse a raíz do estudo de valoración realizado en Alaska para estimar as perdas ecolóxicas (non comerciais) asociadas á vertedura de petróleo do *Exxon Valdez* (Carson *et al.*, 2003). Esta aplicación foi o punto de partida dunha indemnización millonaria ao Estado de Alaska exclusivamente por perdas ambientais e deu lugar, asemade, ás famosas guías de Arrow *et al.* (1993), consideradas como referencia para todas as aplicacións no ámbito internacional. Carson *et al.* (1992) xa citaban polo menos mil aplicacións de valoración continxente, aínda que a maior parte procedían dos Estados Unidos.

En Europa, as primeiras aplicacións destes métodos de valoración son máis serodias; prodúcense nas décadas dos 80 e dos 90 (Navrud, 1992; Navrud e Pruckner, 1997). A principal diferenza na evolución dos métodos nos dous continentes é o recoñecemento da súa validez por parte das axencias gobernamentais. Mentres que nos Estados Unidos son amplamente recoñecidos e utilizados, en Europa só parecen selo no Reino Unido e timidamente no resto dos países da Unión Europea (UE), nos que existe certa reticencia sobre a súa incorporación ás rutinas de avaliación de proxectos, de análises de regulacións ou incluso de avaliación de danos sobre os recursos naturais. Un caso excepcional e pioneiro é a *1995 Environment Act* no Reino Unido, mediante a que se podía solicitar, tras petición previa do ministerio, a realización de análises custo-beneficio en casos particulares. Co tempo, esta regulación evolucionou e deu lugar á *Regulatory Impact Assessment* (1998), de xeito que o Reino Unido apareceu como o único estado da UE no que a valoración económica se usa no deseño de todas as

novas regulacións que así o requiran. Entón, a partir de finais de 1998, o Consello de Ministros non pode considerar ningunha proposta de regulación que afecta a empresas, organizacións sen ánimo de lucro ou outros sectores sociais sen realizar previamente unha avaliación completa de impactos (RIA). Desde aquela, no Reino Unido realizáronse RIA sobre diversos proxectos: químicos, substancias perigosas, manufacturas, ruído, radiación, estradas, trens, ambiente de traballo, etc. (Regulatory Impact Unit, 2003; HM Treasury, 2003).

Con todo, o caso de Reino Unido é excepcional, pois na Unión Europea non é habitual requirir unha avaliación de impactos *ex ante* nin, por tanto, aplicar a ACB no proceso de deseño de políticas públicas. As administracións públicas aluden tanto á escasa dispoñibilidade e fiabilidade de datos para levar a cabo unha ACB como ás súas limitacións para analizar cuestións ambientais (Virani e Graham, 1998) para argumentar que a ACB non sexa unha esixencia previa á toma de decisións. Na UE prodúcense contradicións pois, malia recoñecerse a importancia da valoración económica, non existen indicios de que se vaia ter en conta na toma de decisións políticas ou xudiciais. Así, na Directiva sobre responsabilidade ambiental, en relación coa prevención e reparación de danos ambientais, dise:

Se non é posible utilizar criterios preferentes de equivalencia recurso-recurso ou servizo-servizo, aplicaranse técnicas de valoración alternativas. A autoridade competente poderá prescribir o método –por exemplo: a valoración monetaria– para determinar a magnitude das medidas reparadoras complementarias e compensatorias necesarias (Directiva 2004/35/CE do Parlamento Europeo e do Consello, do 21 de abril de 2004, *Diario Oficial da Unión Europea*, L 143, 30-04-04).

Na proposta desta directiva argumentábase que:

a valoración dos danos aos recursos naturais segue sendo causa de controversia, aínda que é imprescindible para acadar os obxectivos ambientais que persegue esta proposta. As dificultades que presenta e a controversia que suscita a avaliación dos danos aos recursos naturais resolvéronse cun criterio valorativo que favorece a reparación fronte ás medidas monetarias, en boa medida porque os custos da reparación son máis fáciles de calcular, utilizan menos metodoloxías de valoración económica escasamente probadas e poden verificarse *a posteriori*. (COM, 2002: 17 final).

En España, a primeira aplicación de valoración continxente realizouse no contexto do transporte (Riera, 1991, 1993), na que se valoraba o impacto ambiental dun determinado deseño de circunvalación urbana, aínda que curiosamente o transporte é só o segundo eido de aplicación máis habitual, despois dos espazos naturais (Riera, 1997). As primeiras aplicacións relacionadas con áreas naturais son as de León (1994), Calatrava (1994), Rebolledo e Pérez (1994), Campos e Riera (1996), Campos *et al.* (1997), Del Saz (1996)³... A partir dos 90 os ámbitos de aplicación fóronse ampliando, aínda que case sempre se tratou de traballos de investigación realizados desde a universidade e desvinculados das decisións públicas. Así, sen ánimo de sermos exhaustivos, podemos atopar aplicacións en ámbitos tan diversos como o ruído provocado polo tránsito (Penín, 1998), os tratamentos sanitarios (Dalmau, 1998; Pinto *et al.*, 1998), os efectos da contaminación sobre a saúde (Riera e Penín, 2000; Vázquez, 2000), a xestión de residuos (Gándara e Riera, 2000), o urbanismo (Riera, 1995), etc.

A continuación introducimos brevemente os fundamentos da valoración económica de servizos sen mercado das áreas naturais, para posteriormente presentarmos as técnicas dispoñibles para estimar os beneficios sociais destas áreas.

2. A VALORACIÓN ECONÓMICA DA RECREACIÓN E A CONSERVACIÓN DA PAISAXE RURAL

O mundo rural sempre desempeñou moitas máis funcións que a mera provisión de alimentos e materias primas. Con todo, desde que o proceso de urbanización se converteu nunha realidade global, estas funcións comezan a cobrar un peso fundamental nas preferencias sociais. Isto ocorre fundamentalmente por dúas razóns. En primeiro lugar, a poboación urbana empeza a demandar do mundo natural servizos relacionados co gozo do tempo libre. En segundo lugar, comeza a percibirse que a función de provisión de alimentos e materias primas de forma intensiva se realiza en detrimento das funcións recreativas e ambientais do medio rural. Paralelamente, a ciencia veu demostrando que estas funcións ambientais son fundamentais para a conservación dos ecosistemas, da biodiversidade, da saúde e, en última instancia, da propia produción de bens comerciais e servizos de lecer de forma sustentable. E, curiosamente, as perdas nas funcións de recreación e protección ambiental fanse evidentes simultaneamente a un aumento da súa demanda social.

É a ausencia de mercado a razón pola que a estimación dos beneficios sociais das áreas de montaña habitualmente se limita aos valores comerciais, incorporando nalgúns casos os recreativos e obviando acotío os servizos ambientais. Con todo, a evidencia empírica demostrou que a magnitude dos beneficios sociais non relacionados co uso directo do recurso, entre os cales se encontran os servizos ambientais, non é desprezable. Por exemplo, Brouwer e Slangen (1998), nunha recente aplicación en Holanda, observan que a poboación non usuaria dun espazo natural valora a súa conservación o dobre ca os visitantes. Xa que logo, parece necesario estimar tanto os valores de uso como os de conservación que os cidadáns en xeral, tanto usuarios como non usuarios, manifestan respecto ao nivel actual de conservación ou a posibles ampliacións na superficie e no número das áreas naturais protexidas. Nesta dirección foron pioneiros os traballos sobre as ESA (*Environmental Sensitive Areas* ou Áreas Ambientalmente Sensibles) no Reino Unido (Willis e Garrod, 1994; Willis *et al.*, 1996; Bateman *et al.*, 2000).

2.1. Métodos de valoración

O obxectivo de todos os métodos de valoración é coñecer as preferencias, individuais ou colectivas, por cambios nos bens e servizos obtidos dos espazos naturais. Os métodos que tratan de calcular as preferencias individuais descansan na teoría microeconómica do benestar baseada nas preferencias individuais. Pola súa banda, os métodos que intentan coñecer as preferencias colectivas, a diferenza dos anteriores, toman como punto de partida as que revelan grupos específicos, decisores políticos ou grupos de expertos.

En primeiro lugar, os métodos indirectos ou de preferencias reveladas deducen o valor que os individuos asignan aos servizos ambientais das decisións que estes toman en mercados de bens relacionados. Polo tanto, as decisións respecto ao ben de mercado serven como "proxy" das que terían lugar respecto ao ben sen mercado. A este grupo pertencen o método do custo de viaxe, que –como vimos no epígrafe 1– considera os gastos de desprazamento do individuo como unha aproximación inferior aos beneficios que obtén da visita a un espazo natural, e o método dos prezos hedónicos, que considera a variable ambiental como un dato –entre outros– que inflúe no prezo que o individuo está disposto a pagar por un determinado ben de mercado, como a vivenda (Ridker e Henning, 1967; Rosen, 1974).

A principal vantaxe destes métodos é que se basean en decisións reais. O seu principal inconveniente é que só proporcionan estimadores do valor relacionado co uso activo do recurso. Porén, non axudan a calcular a importancia dos valores de conservación e tampouco permiten valorar políticas que impliquen cambios nos bens e servizos *ex ante*, é dicir, antes de seren aplicadas. Estas limitacións dos métodos indirectos e o feito de que non axuden a aproximar o valor total, incluído o de conservación, desprazaron a atención cara a outro tipo de métodos de maior potencialidade.

En segundo lugar, os métodos directos ou de preferencias declaradas avalían o ben sen mercado mediante a realización de enquisas que incorporan mercados hipotéticos ou simulados. Entre elas, a valoración continxente é a máis representativa (Mitchell e Carson, 1989). Consiste en simular un mercado mediante un cuestionario no cal o enquisador realiza o papel de oferente do ben ambiental e o enquisado de demandante. O cuestionario establece as condicións en que tería lugar o intercambio e por iso se coñece como escenario da valoración. O obxectivo é obter a máxima disposición a pagar (ou mínima compensación esixida) polo gozo do ben obxecto de estudo (ou por unha perda de gozo do ben ambiental), baixo o suposto de que a achega que este ben realiza ao benestar do individuo é, como mínimo, a súa disposición a pagar por obtelo (ou a compensación esixida por renunciar a el).

A valoración directa permite a estimación do valor total e ademais a súa obtención é posible *ex ante*, por exemplo, para predicir os beneficios dunha política⁴ ou medida antes da súa aplicación (no noso caso, a ampliación de espazos protexidos ou o abandono dos existentes) ou para comparar os efectos no benestar de diferentes medidas. A principal vantaxe destes métodos é a súa flexibilidade para ser aplicados en diferentes situacións e para valorar un abano amplo de bens. O inconveniente máis sobranceiro, en cambio, radica no deseño do exercicio, pois hase prestar especial coidado na elaboración do cuestionario para evitar ou minimizar a presenza de nesgos e erros de estimación (Carson, 1999)⁵.

Con todo, tamén existen técnicas que, en lugar de basearse nas preferencias individuais, fano nas colectivas ou de grupo. Entre estes métodos atópase a metodoloxía Delphi, que se leva a cabo a través dun proceso iterativo consistente na realización de enquisas a un grupo de expertos ou de decisores relevantes que manifestan preferencias colectivas. Neste proceso iterativo, garántese o anonimato de todos os participantes, evitando desta forma a influencia nesgada da opinión de calquera deles. É dicir, impídese que ningunha opinión poida ser atribuída a un en particular. A forma habitual de levar á práctica o anonimato é a través da utilización de cuestionarios escritos, entrevistas persoais, teléfono, fax ou, ultimamente, internet.

No caso dos espazos naturais, a magnitude dos valores de conservación é moi relevante e, se o obxectivo –como ocorre neste caso– é obter o valor social de diferentes alternativas de xestión para o futuro, os métodos de preferencias declaradas son os máis axeitados, pois incorporan os valores non vinculados estritamente –na actualidade ou no futuro– co seu uso. No entanto, nalgúns casos é moi útil ademais valorar por separado determinadas características relacionadas coa paisaxe e coa xestión dos espazos naturais. Por exemplo, a cantidade de cuberta arborada ou o tipo de vexetación presente nos devanditos espazos poden ser aspectos determinantes da paisaxe percibida. Para solucionar este problema, unha posible alternativa é levar a cabo múltiples exercicios de valoración continxente. Unha aproximación máis sinxela baséase na aplicación doutro tipo de métodos directos que permiten obter, mediante unha mesma aplicación, un conxunto de valores desagregados para as diferentes características do ben en cuestión.

Estas técnicas, que comezan a ser aplicadas ao medio ambiente nos anos 90 (Adamowicz *et al.*, 1994, 1995), utilizáronse con profusión en investigación de mercados desde os anos 60 (Luce e Tukey, 1964). O obxectivo naquel ámbito era coñecer a importancia relativa das distintas características dos bens nas decisións de compra dos individuos.

No caso dos espazos protexidos de montaña, é útil coñecer a importancia relativa de diferentes aspectos da paisaxe para os individuos que gozan dela, para así axudar a establecer prioridades á hora de determinar aqueles aspectos aos que se ha de dirixir a súa xestión. Para iso recórrese a deseñar diferentes alternativas ou paisaxes, integradas por diferentes niveis dos atributos ou características considerados relevantes, entre os que debe estar obrigatoriamente o custo de aplicar ese tipo de xestión, que nos vai permitir transformar as preferencias reveladas mediante as eleccións en magnitudes monetarias. As alternativas preséntanselle ao individuo, quen debe informar, mediante algún dos formatos posibles, sobre as súas preferencias respecto desas posibilidades.

O formato de *ordenación* –como o seu nome indica– consiste en ordenar as alternativas da máis á menos preferida. No formato de *puntuación*, o segundo dos presentados, o individuo debe situar cada alternativa nunha escala –numérica ou semántica– en que o extremo inferior do intervalo implica que a alternativa é a menos desexable e a situada no extremo superior a máis desexable. O problema fundamental destes formatos é que a precisión da ordenación ou da puntuación mingua a medida que aumenta o número de opcións con que se enfronta o suxeito (Wildert, 1994). En xeral, comprobouse que o individuo ordena ou puntúa con facilidade as dúas ou tres primeiras alternativas pero acha problemas para decidir sobre o resto, polo que resultan decisións máis aleatorias do que fundamentadas nas súas verdadeiras preferencias. O terceiro tipo de métodos son os *experimentos de elección*. Consisten en presentar ao individuo un subconxunto limitado de opcións, normalmente dúas ou tres, para que escolla a que prefere. Normalmente, por motivos de eficiencia no uso da mostra, cada individuo realiza máis dunha elección. O número de eleccións determínase na fase de deseño para que o individuo sexa capaz de se enfrontar ao conxunto de eleccións sen sufrir cansazo. A vantaxe deste formato é que garda máis semellanza co comportamento habitual dos individuos no mercado, pois implica elixir unha entre un conxunto de opcións dispoñibles.

Descríbese a continuación a aplicación dalgunhas destas técnicas de valoración de preferencias declaradas (valoración continxente, experimento de elección e análise Delphi) en Galicia para analizar a viabilidade social de medidas de compensación a produtores rurais no ámbito da RN 2000. Unha descrición máis extensa do deseño das aplicacións e dos seus resultados pode obterse en Prada *et al.* (2005).

3. A VALORACIÓN DE BENEFICIOS E DE CUSTOS SOCIAIS DA REDE NATURA 2000 EN GALICIA

3.1. A Rede Natura 2000 en Galicia

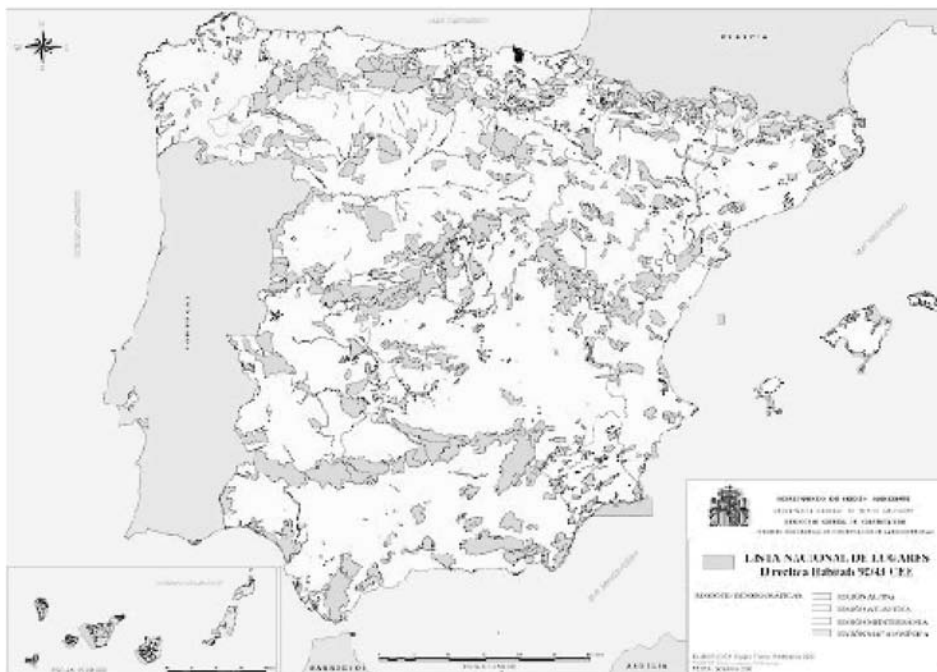
A Directiva 92/43/CEE do Consello da Unión Europea, do 21 de maio de 1992, no artigo terceiro, define a rede ecolóxica denominada Natura 2000. Esta rede estará formada por un conxunto de espazos naturais europeos que representan hábitats de alto interese comunitario polas súas características especiais, ben porque se atopan ameazados de desaparición, presenten unha área de distribución natural reducida debido á súa área restrinxida ou en regresión e/ou constitúan espazos representativos dalgunha das seguintes rexións bioxeográ-

ficas: alpina, atlántica, boreal, continental, macaronesia ou mediterránea⁶. A península Ibérica queda maioritariamente clasificada como mediterránea aínda que toda a súa fachada norte e noroeste se inclúe na rexión atlántica, que Galicia comparte con outras áreas de estados membros máis setentrionais (Francia, Reino Unido, etc.).

O principal obxectivo desta directiva, reflectido no seu artigo segundo, é contribuír a garantir tanto a biodiversidade como o mantemento e a mellora deses hábitats naturais de especial relevancia. Para iso adoptaranse medidas que axuden a tales fins acordos coas características socioeconómicas de cada rexión en particular, sempre tendo presente que non só se poderán senón que se deberán manter as prácticas tradicionais agrícolas, gandeiras ou forestais.

A elaboración da RN 2000 é, xa que logo, un punto clave á hora de levar á práctica a directiva, pois nela recollen os espazos que inclúan hábitats obxecto de mellora ambiental. Para iso cada estado membro da Unión Europea pode contribuír á rede cunha proposta dos territorios ou das zonas que se incluírán nela. A proposta de RN 2000 europea (Sundseth e Hanley, 2002) está formada por 14.912 lugares de interese comunitario (LIC⁷) e 2.885 zonas de especial protección de aves (ZEPA⁸), que representan, respectivamente, unha superficie de 436.887 e 232.062 km² (668.949 km² en total).

FIGURA 1. Localización de LIC en España



Fonte: Ministerio de Medio Ambiente (2001)

España, ademais de ser o estado que máis contribúe á RN 2000 en termos absolutos, tamén o é en termos relativos (quitando o caso de Dinamarca), cun 23% do seu territorio nacional. Galicia participa en menos dun 4% na superficie estatal proposta para a RN 2000, o que representa menos do 1% da superficie española. Ademais, a superficie de LIC proposta pola comunidade galega é apenas do 11% sobre o total do territorio autónomo. Isto implica que Galicia se sitúa ao rabo do conxunto de comunidades españolas, lonxe da achega media estatal respecto da superficie total (case o 23 %) e singularmente doutras rexións atlánticas (Asturias, Cantabria...), que inclúen un 20% do seu territorio. Rexións como Andalucía, cun 22% sobre o total da RN 2000 española e un 28% do seu territorio terían, pola contra, un patrón semellante ao de España no conxunto da Unión Europea. A proposta galega⁹ para formar parte da RN 2000 está formada por 65 espazos, diferenciando 57 LIC e 8 ZEPA. Estes espazos representan 369.369 ha, o que supón un 13% da superficie total galega¹⁰. Nesta proposta atópanse recollidos 57 hábitats que figuran na Directiva 92/43/CEE, sendo 11 deles prioritarios (Xunta de Galicia, 2001).

FIGURA 2. Proposta da Rede Natura 2000 en Galicia



Fonte: Elaboración propia sobre Xunta de Galicia (2001)

Cor vermella: Escenario da análise de demanda (valoración continxente e experimento de elección en Prada et al., 2005)

A RN 2000 de montaña en Galicia comprende un número de espazos de recoñecido valor paisaxístico, que amosan a combinación de funcións e problemáticas que acabamos de referir. Por iso, a investigación que describiremos no seguinte epígrafe (Prada *et al.*, 2005) tiña como obxectivo analizar a demanda social de servizos non comerciais relacionados cos espazos de montaña incorporados na proposta e, en relación con ela, a viabilidade de políticas de incentivos á oferta destes servizos. Estes incentivos deberían centrarse no establecemento das adecuadas compensacións económicas a aquelas prácticas produtivas non só compatibles senón necesarias para a conservación de valores rurais non simplemente comerciais.

O obxectivo da investigación de Prada *et al.* (2005) era analizar as preferencias paisaxísticas e de conservación dos LIC de montaña, tanto por razóns de homoxeneidade bioxeográfica como de problemática ambiental ou de potencialidades e hábitats de flora e fauna. Así, de entre todos os incluídos na rede, a aplicación céntrase en 24. Os LIC seleccionados supoñen o 76% da proposta galega aínda que en número sexan menos da metade. Preséntase, daquela, a proposta de pasar dos tres parques naturais actuais (Invernadoiro, Fragas do Eume e Baixa Limia), que supoñen 36.000 ha ou un 1% do territorio (aínda que o 94 % dos parques actuais), a unha ampliación que incluíría 21 áreas máis e que implicaría, en conxunto, o 10% do territorio con 280.000 ha.

Este é basicamente o acoutamento territorial para un experimento de elección que ten como obxectivo a obtención da demanda social da súa conservación por parte dos cidadáns galegos en xeral. Para a análise sobre aceptación de programas e compensacións por parte das comunidades de montes veciñais en man común (CMVMC), circunscríbese aínda máis esta delimitación territorial. Neste caso selecciónanse 9 dos 57 LIC da proposta galega para a RN 2000, dous deles dentro da rexión bioclimática mediterránea¹¹ e o resto na atlántica. Estes espazos foron escollidos por ser unha mostra representativa dos espazos de montaña da RN 2000 na Galicia meridional (excluíndo as áreas de litoral ou fluviais, as zonas húmidas e mais as illas). Por outra banda, aínda sendo nove espazos de referencia, cunha extensión de 234.392 ha, representan un moi considerable 63,5% do total de LIC propostos en Galicia para formar parte da RN 2000, así como o 8% da superficie total da comunidade.

3.2. Aplicacións de valoración económica

Así, o marco da valoración, desde o punto de vista da demanda, vai ser o paso da actual situación de protección destes bosques de montaña (tres parques naturais¹², que supoñen 36.000 ha ou o 1% do territorio) a unha situación con 24 áreas protexidas –incluídas as tres actuais– que supoñería 280.000 ha ou o 10% do territorio¹³. Ademais de valorar este cambio na área protexida, considerouse interesante obter as preferencias sociais respecto doutros aspectos de xestión con impacto na paisaxe rural. Para iso, en primeiro lugar, levouse a cabo un test de percepción para coñecer que aspectos da paisaxe aprecia máis a sociedade galega. Este exercicio consistiu na realización dun cuestionario a unha mostra representativa da poboación metropolitana galega, como principal demandante de servizos rurais non directamente comerciais. Este cuestionario presentaba información visual –mediante fotografías reais– que intentaba abranguer un conxunto extenso e realista de alternativas de xestión. Entre os atributos considerados incluíronse a cantidade de cuberta arborada, o tipo de arborado, as diferentes intensidades de xestión no caso do monte baixo, a variada morfoloxía de camiños e bordos, a altura do arborado, a idade, a densidade, etc. Preguntábase ademais sobre características socioeconómicas dos enquisados e pedíaselles a súa opinión sobre a rele-

vancia de diversos problemas ambientais para os espazos valorados. A partir das respostas obtidas, analizouse a clasificación total de fotografías e construíronse *índices de preferencia paisaxística* (IPP)¹⁴.

Os resultados desta análise de percepción permiten salientar que a poboación considera moi relevante o tipo de cuberta arborada, con forte preferencia polo bosque tradicional repoboado e a menor valoración paisaxística para os cultivos de eucalipto e para o monte baixo ou baldío, sendo esta última opción sempre menos preferida ca calquera opción de arborado. En consecuencia, dos datos dedúcese un claro apoio social ás políticas de repoboación e, en concreto, á recuperación do bosque caducifolio. Ademais de confirmar os resultados anteriores, obsérvase que os individuos prefiren masas arbóreas de menor densidade, xa que facilitan a visión e o movemento, e aspectos de xestión de grande impacto visual (camiños, bordos, límites) irregulares que axuden a estruturar e definir o conxunto. A análise infórmanos tamén tanto de que a poboación prefire áreas con cuberta arborada dominante, preferiblemente de bosque tradicional de caducifolias, como de que amosa unha valoración negativa da presenza de devasas visibles e de altas densidades de arborado e unha valoración positiva da cuberta arbórea dominante, a xestión adecuada do monte baixo e os bosques maduros.

Xa vimos que son os métodos de preferencias declaradas, como o experimento de elección, os únicos que permiten estimar valores non relacionados co uso directo dos recursos, e ata aqueles asociados a políticas que aínda non foron aplicadas, posibilidades que os converten en especialmente atractivos neste caso. Así, realizouse un experimento de elección a unha mostra representativa da poboación galega. Os individuos entrevistados debían elixir cadansúa opción de protección entre varias que lles eran presentadas. Cada alternativa variaba en termos da superficie protexida –definida segundo o número de espazos protexidos, a extensión en hectáreas e a porcentaxe do territorio–, o tipo e a cantidade de cuberta arborada, e a idade das árbores (presentada como intervalo temporal de aplicación do programa). Ademais, para traducir as decisións a magnitudes monetarias, incorporouse o custo –en forma dun recargo anual por familia no IRPF acumulable nun fondo– como unha dimensión máis das alternativas para valorar. Todos estes atributos e os seus niveis presentáronse mediante axudas visuais –neste caso, debuxos– creadas para presentar variacións nos atributos. Como valoración adicional, realizouse unha valoración continxente dos beneficios sociais da situación actual de protección (tres espazos ou 1% do territorio) fronte á opción de abandonar calquera investimento en conservación destes espazos.

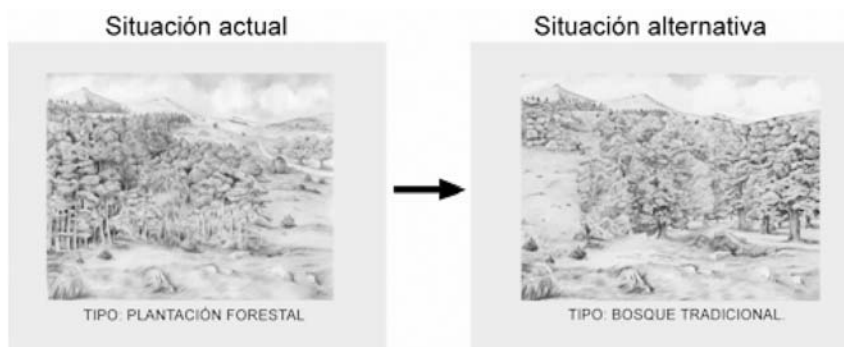
Cadro 1. ATRIBUTOS E NIVEIS UTILIZADOS NO EXPERIMENTO DE ELECCIÓN	
Atributos	Niveis
Superficie protexida	3 espazos = 1% do territorio = 36.000 ha 24 espazos = 10% do territorio = 280.000 ha
Cantidade de cuberta arborada	Menos do 50% da superficie Máis do 50% da superficie
Tipo de cuberta arborada	Plantación forestal Bosque tradicional
Intervalo temporal de aplicación do programa	15 anos 30 anos
Custo	7.000 ptas. (42,07 €) 15.000 ptas. (90,15 €) 25.000 ptas. (150,25 €)

FIGURA 3. Exemplo de imaxes utilizadas para representar os atributos na valoración económica

Cambio na superficie protexida



Tipo de cuberta vexetal



Comezando pola valoración continxente, as variables que demostraron influencia na disposición ao pagamento revelada foron –obviamente– o prezo que se pagaría, pero tamén o domicilio rural ou urbano do entrevistado¹⁵, se realiza un uso activo ou non dos espazos valorados, se pensa visitar o espazo no futuro, o tamaño familiar –relevantes porque expresan motivos de opción e legado, respectivamente– e se considera que se debería aumentar a superficie protexida¹⁶. A estimación econométrica do modelo proporciona unha disposición media ao pagamento por familia situada entre os 6,61 e os 7,21 euros por fogar e ano para manter os actuais investimentos en conservación.

No caso do experimento de elección é notoria a elevada participación no mercado simulado, pois o 85% dos entrevistados elixen unha opción de intervención fronte á situación actual. A análise das respostas permite corroborar a significatividade dos atributos da paisaxe seleccionados no tocante ás decisións dos individuos. Ademais, entre as variables que axudan a explicar as respostas, aparecen outra vez o domicilio rural fronte ao urbano ou interior fronte a litoral¹⁷, o nivel de estudos, se realiza un uso activo dos espazos naturais valorados, se hai pícaros no fogar –disposición á conservación por motivos de legado– e se o valor que asigna aos espazos se debe principalmente a motivos de conservación fronte a motivos de uso¹⁸.

Os datos permiten analizar a importancia de cada un dos atributos nas eleccións dos individuos. Así, os modelos estimados permiten deducir que o atributo de máis peso nas eleccións é o tipo de arborado que configura a cuberta vexetal dominante. O segundo atributo máis influente nas respostas é o aumento na superficie protexida. Os seguintes atributos, por orde de importancia relativa nas decisións, son a cantidade de arborado e o tempo de aplicación das medidas, aínda que cun impacto moito menor.

As cifras de disposición ao pagamento por cambios marxinais nos atributos indícanos que as familias galegas están dispostas a pagar anualmente, como media, arredor dos 123 euros para que o tipo de cuberta arborada dominante pase a ser de bosque de caducifolias, 114 euros para que a superficie protexida dos nosos montes aumente do 1% ao 10% do territorio, sobre 43 euros para que exista arborado en máis do 50% da área de montaña e, finalmente, 41 euros por cada período adicional de 15 anos na aplicación das medidas.

Tamén é destacable a elevada coherencia dos resultados deste estudo cos obtidos noutras investigacións. A disposición ao pagamento por conservación proporcionada polo Ministerio de Medio Ambiente (2002) no Plan forestal español é incluso superior, con 144,24 euros por familia e ano, mentres noutros países europeos a disposición oscila por exemplo entre os 102 e 186 euros por familia e ano (Bonnieux e Le Goffe, 1997). Así mesmo, por unidade de superficie, os 337 euros por hectárea e ano derivados da elevación de resultados ao conxunto da poboación galega para a superficie proposta son comparables, por exemplo, con MacMillan e Duff (1998), con 529 euros por hectárea e ano para Escocia, ambos en relación cos beneficios ecolóxicos e sociais do monte¹⁹, e desde logo superan os 231 euros por hectárea e ano que o noso Ministerio de Medio Ambiente (2002) permite asignar aproximadamente á produción madeirable dos montes galegos.

Por ser esta unha investigación pioneira na estimación dos beneficios sociais dun conxunto de espazos, un valor engadido dos datos é que nos permiten comparar os resultados cos obtidos noutras investigacións para un só espazo. Así, para as illas Cíes (Prada, 2001) obtívose unha disposición media ao pagamento por motivos de conservación de 5,53 euros por familia e ano, o que indica que a cifra de 7,21 euros por familia e ano pola conservación dos actuais tres espazos de montaña non estaría, en absoluto, sobrevalorada.

Ademais, obsérvase que a poboación galega está disposta a aumentar a superficie protexida do 1% ao 10% do territorio e a pagar por iso arredor de 114 euros, o que supón multiplicar por dezaseis a disposición ao pagamento estimada para conservar os tres espazos actuais, mentres a superficie protexida o fai por oito (de 36.000 a 280.000 ha). Isto implica unha forte preferencia por incrementos na superficie protexida (a disposición ao pagamento crece o dobre en comparación co aumento en protección, o que se traduce como disposición marxinal ao pago crecente). Xa os entrevistados declaraban que a superficie protexida debería aumentar a máis do 15% (mellora superior á que presentabamos no noso exercicio de valoración, 10%). O forte incremento na disposición ao pagamento en relación con aumentos equivalentes na superficie protexida podería estar recollendo este efecto.

No tocante ás paisaxes de montaña, o problema fundamental subxacente radica na existencia dunha demanda crecente de determinados servizos e, pola contra, dunha oferta en claro retroceso, debido a que as funcións recreativas e ambientais vense desprazadas por producións cun *output* que se intercambia no mercado e que son remuneradas vía prezos. A lóxica económica máis simple indica que as institucións públicas deberían actuar nestes casos establecendo o adecuado vínculo entre a demanda e a oferta, permitindo que a competencia entre usos alternativos se desenvolva en igualdade de condicións, para que os usos do monte sexan o reflexo veraz das preferencias sociais. Este vínculo debe traducirse en incentivos axeitados para os produtores rurais que reflectan a intensidade da demanda e, xa que logo, que estimulen a provisión destes servizos ambientais, de recreo e estéticos, que só o mundo rural pode fornecer.

En relación coa oferta de servizos ambientais e recreativos das áreas RN 2000 de montaña, realizamos unha análise Delphi sobre aceptación de compensacións por parte dos montes veciñais en man común nun conxunto de áreas representativas –9 de entre as 57 propostas como LIC na RN 2000 galega– que implican o 8% da superficie da comunidade (234.000 ha). Este tipo de medidas distan moito de ser hipotéticas pois están xa contempladas na reforma da PAC (Regulamento CE 1257/1999) e na súa transposición ao dereito interno español (Real decreto 6/2001) e galego (Lei 9/2001).

Da mesma forma que a lexitimación dunha política ou dunha medida de conservación reside na demanda social de determinados servizos recreativos e ambientais, a súa eficacia depende da súa comprensión e aceptación por parte dos colectivos afectados e chamados a participar activamente na súa aplicación, especialmente cando a provisión dun ben público é realizada por axentes privados. No caso das compensacións para incentivar determinadas prácticas agrarias, foron na maior parte dos casos a deficiente información e a escasa contía da subvención os factores explicativos da escasa participación.

Realizáronse entrevistas persoais a 30 xestores (presidentes de montes veciñais en man común como representantes de preferencias colectivas) en zonas de montaña chamadas a integrar a futura RN 2000. O obxectivo era, ademais de pescudar a súa opinión sobre os incentivos vixentes, coñecer a súa disposición a participar nun programa de conservación da paisaxe de montaña e recadar a súa opinión sobre diversos aspectos de deseño das medidas, entre eles o nivel que consideraban adecuado para as axudas previstas e a súa duración.

Tanto para realizar repoboacións como para actividades silvícolas, as axudas existentes (Orde do 28 de maio de 2001) considéranse insuficientes, é dicir, inferiores ás que demandarían as comunidades de montes, polo menos nun 30%. Con todo, as axudas que aceptarían as comunidades de montes encaixan, na maior parte dos casos, dentro do marco comunita-

rio (Regulamento CEE 2080/1992 e Regulamento CE 231/1996). Os xestores móstranse en desacordo coa exclusión das actuais axudas das superficies catastradas como forestais e de monte baixo, pois unha axeitada política de reforestación podería diminuír o número e a gravidade dos incendios forestais. Tampouco concordan cos actuais límites máximos á área obxecto de subvención e, en xeral, demandan un aumento do orzamento para estas axudas.

Respecto de futuros programas de conservación RN 2000 con remuneracións en función dos beneficios sociais proporcionados, os comuneiros coidan que se deberían duplicar as actuais axudas á repoboación inicial e multiplicar por dez as primas compensatorias, aumentando ata no triplo a duración destas primas. Unha vez máis, se comparamos estas demandas cos módulos vixentes no contexto comunitario, obsérvase que están aínda por baixo das axudas de aplicación no caso de calquera tipo de repoboación inicial –un 30%– e nas primas a coníferas. No caso das primas a frondosas, superaría-se levemente –un 8%– o tope máximo estipulado pola lexislación comunitaria. En definitiva, as demandas dos nosos produtores rurais axustaríanse con facilidade ao marco das axudas dispostas no ámbito comunitario²⁰.

Os entrevistados manifestan tamén que o principal problema dos nosos bosques de montaña son os incendios forestais. Consideran que os instrumentos acaídos para a conservación e a mellora dos montes son o establecemento de subvencións para repoboación, cunha renda anual por hectárea e facilitando o apoio técnico necesario.

3.3. Resultados e análises de viabilidade social

O obxectivo central da aplicación presentada como exemplo era comparar a demanda social para a conservación de espazos naturais coa posible aceptación, por parte da sociedade rural, de políticas que, axustadas aos requirimentos de devandita demanda, permitan unha eficaz e duradeira xestión do noso patrimonio natural.

A primeira opción metodolóxica (experimentos de elección) permitiunos avaliar o cambio en curso de tres a vinte e catro ENP de montaña na futura RN 2000 (de 36.000 a 280.000 ha). Neste caso, a disposición a financiar o cambio ou mellora proposta (os beneficios da conservación) elévase a 120 euros por familia e ano, sendo decisivos para iso o máximo nivel territorial da rede (como atributo cuantitativo) e a cuberta arborada dominante con caducifolias (como atributo cualitativo).

A estimación mostra, en suma, un importe crecente para as superficies pero, asemade, prudente. Este importe, calculado para toda a poboación galega (non só a visitante) e para todos os valores (activos pero, sobre todo, pasivos) cunha conservación satisfactoria das 280.000 ha dos seus espazos de montaña máis valiosos, pode ser contextualizado, ou polo menos intentarse. Supón multiplicar por dezaseis a disposición estimada para tres espazos, ao tempo que a superficie só o fai por oito. Por tanto, esta disposición marxinal ao pagamento crecente en relación á superficie podería obedecer a que os demandantes aínda sitúan o escenario proposto por baixo das súas preferencias (en vez do 10% ofrecido reclaman máis do 15% do territorio).

Ademais, análzase se esas demandas sociais se adaptarían á oferta de espazos correctamente xestionados a prol da súa conservación. Obtense (utilizando o método Delphi) a opinión dos agricultores dos amplos espazos incluídos na RN 2000 sobre as primas agroambientais que reciben, demandan ou puideren recibir por hectárea e ano a longo prazo. A base é un programa de conservación que garante a satisfacción da demanda de cuberta arborada con frondosas-caducifolias estimada e cuantificada mediante o experimento de elección.

Analízanse catro posibles casos de xestión silvo-ambiental dos montes, atendendo ás especies utilizadas (frondosas e coníferas) e á pendente do terreo que se vai xestionar. En tres casos, obsérvase que as subvencións mínimas demandadas polos silvicultores por realizar accións a favor da conservación estarían por baixo da disposición ao pagamento revelada pola poboación, o cal fai reincidir no feito de que a superficie proposta para a RN 2000 podería ser superior (tal como a sociedade demanda), pois existe unha relación directa entre a contía da subvención e a participación en programas agroambientais. Así, nestes tres casos, apreciamos que o 75% dos silvicultores tomaría como subvención mínima aquela correspondente á valoración que fixo a poboación sobre os espazos que eles xestionan.

Cadro 2. VIABILIDADE DE COMPENSACIÓNS (€/ha)

PE / cálculos por ano	Axuda total (repopoación inicial + prima)	Prima compensatoria
Axuda coníferas*	288,51	185,00
Mín. DAC coníferas**	326,26	240,40
DAP coníferas***	528,05	528,05
Axuda frondosas*	292,11	185,00
Mín. DAC frondosas**	394,00	300,51
DAP frondosas***	942,47	942,47

Nota:

*Axudas Regulamento CEE 2080/1992

**Mínima compensación esixida (polos produtores) a partir da análise Delphi a CMVMC

***Máxima disposición ao pagamento (da poboación demandante) a partir do EE

É útil, co obxectivo de probar a viabilidade das medidas da nova PAC, contrastar o resultado obtido no experimento de elección (528 e 942 euros por hectárea e ano de disposición ao pagamento por coníferas e frondosas, respectivamente) coas primas agroambientais que poden recibir os agricultores (repopoación inicial e prima anual) por hectárea e ano, a longo prazo nos espazos incluídos na RN 2000. Así, como pode observarse no cadro 2, mediante a análise Delphi sobre comunidades de montes estimouse aproximadamente en 326 e 394 euros por hectárea e ano a cantidade mínima demandada polos produtores como prima total por beneficios ambientais, respectivamente, por coníferas e frondosas.

Xa que logo, a cantidade mínima esixida como compensación polos produtores potenciais de servizos ambientais é moi inferior á cantidade que estaría disposta a pagar a sociedade como demandante destes servizos. É dicir, a aplicación de políticas de compensación aos produtores rurais para a provisión de beneficios recreativos e ambientais é viable de termos en conta a demanda social destes beneficios. Ademais, o importe obtido a través do experimento de elección ten perfecto acomodo nas remuneracións contempladas na reforma da PAC para a poboación rural, se estas se axustan ao tope máximo actual en razón dos beneficios xerados e non se modula á baixa –como actualmente ocorre– con base no lucro cesante ou nos ingresos de mercado obtidos en usos alternativos. Nótese que o noso enfoque nada ten que ver coas análises da conservación doutros ecosistemas a través do lucro cesante,

senón que priorizamos o pagamento dos servizos ambientais xerados tal como propón a Comisión Europea (2001). Para as condicións silvícolas e ambientais máis esixentes o resultado obtido, aproximadamente 300 euros por hectárea e ano para bosques de frondosas en abas de montaña con elevada pendente, é inferior á disposición ao pagamento da poboación, pero tamén encaixaría na reforma da PAC se se axusta ao tope máximo actual en razón dos beneficios públicos xerados e non se modula exclusivamente –como agora sucede– con base no lucro cesante ou nos ingresos de mercado en usos alternativos.

O importe máximo de subvención para a prima compensatoria prevista no nivel europeo ascende a 288-292 euros por hectárea e ano. Aínda que é certo que o resultado aquí obtido é, en xeral, superior a ese nivel máximo, podemos afirmar e xustificar (máis aínda cando comprobamos como valora a sociedade os ecosistemas naturais) que o programa de conservación presentado podería ter acomodo na PAC de se reestruturaren as axudas actuais (Soliño, 2003). Para iso, é indispensable coñecer as peticións dos propietarios e a demanda social da poboación, de maneira que nos puidésemos dirixir así a un punto social óptimo de conservación.

Se isto fose así, as cantidades demandadas poderíanse axustar ao marco institucional europeo (Soliño, 2003b), co que a poboación afectada –encargada de implementar as accións propostas– estaría disposta a participar no programa de conservación²¹, cubrindo finalmente a demanda social a prol da protección dos nosos espazos naturais máis valiosos.

O obxectivo da investigación era proporcionar información ampla e relevante para a toma de decisións de xestión daqueles espazos de montaña ecolóxica e socialmente máis valiosos. Os resultados cuantitativos obtidos demostran que a conservación e mellora na calidade dos nosos montes non só é viable economicamente senón que ademais é socialmente desexable.

Non obstante, aínda que no presente artigo resaltamos o aspecto máis relacionado coa viabilidade económica da conservación, a investigación tamén subministra variada información cualitativa, obtida directamente da sociedade demandante –de servizos de lecer, culturais e ambientais relacionados coa natureza–, e múltiples criterios dos actuais produtores rurais, provedores destes servizos. Sería moi difícil resumir en breves liñas toda esa información, mais se algo en común temos que resaltar é a necesidade, percibida por ambos os colectivos, dun cambio nas políticas de desenvolvemento rural que sexa quen de reflectir o novo contexto en que se situaron as sociedades modernas.

4. UTILIDADE DOS RESULTADOS PARA A XESTIÓN PÚBLICA

A aplicación de valoración económica descrita neste traballo demostra que cómpre idear e incentivar novas formas de produción para o medio rural que non supoñan una ameaza senón que sexan compatibles e garantan a provisión das funcións adicionais recreativas e ambientais, cada vez máis demandadas e valoradas por unha poboación en proceso de urbanización crecente. En realidade, este foi o sentido das propostas de reforma da Política Agraria Común (PAC): a redución de excedentes agrarios e mais o incentivo económico á provisión de beneficios sociais (entre eles, os servizos de lecer e ambientais) por parte dos produtores rurais. Estes incentivos, ademais, colaborarían na compensación da caída de rendas por diminución de axudas a actividades excedentarias, co que cumprirían unha dupla función.

En Galicia, a descrición do mundo rural e interior galego mostra dous tipos de imaxes. En primeiro lugar, gran cantidade de terras antes dedicadas á produción agrícola e gandeira, agora abandonadas, están en condicións de mantemento deficientes, o cal agrava o problema dos incendios forestais e da erosión conseguinte. En segundo lugar, áchase a progresiva

substitución do bosque atlántico de caducifolias por plantacións forestais en masas dominantes ou puras. Esta substitución foi particularmente agresiva no litoral e rexistra un aumento progresivo nas zonas de interior. Ademais, a propia incidencia dos incendios proporciona un incentivo adicional para acurtar o prazo de xestión das explotacións forestais, o que conduce inexorablemente cara ao incremento progresivo das plantacións. En definitiva, abandono e produtivismo caracterizan o rural galego, o que mingua drasticamente a diversidade paisaxística e biolóxica e, consecuentemente, a provisión das funcións recreativas e ambientais.

A Estratexia forestal española (1998) admite que as áreas naturais teñen un valor superior ao prezo pagado polos produtos comercializables e que, por esta razón, debe ser a sociedade no seu conxunto, como demandante deses servizos, a que sufrague os custos da conservación. Neste sentido, a OECD (2001) aconsella realizar avaliacións da paisaxe tendo en conta beneficios ambientais, e a Axenda 2000 europea (1999) avanza un paso máis e recomenda, para a UE, que a tendencia sexa á diminución de excedentes agrícolas e ao cambio cara a un sistema de mantemento de rendas agrarias baseado na provisión de servizos sociais/bens públicos.

Neste senso, nun documento recente da Comisión Europea sobre o financiamento da RN 2000 (Comisión Europea, 2004), afírmase:

Os beneficios sociais poden consistir en maiores oportunidades de emprego e diversificación para a poboación local, coa conseguinte mellora da estabilidade económica e das condicións de vida, protección do patrimonio cultural e natural e máis posibilidades de educación, recreo, saúde e lecer ambientais. [...] Aínda que non se fixo análise exhaustiva ningunha sobre tales beneficios no ámbito da Unión Europea, estudos máis xerais sobre os beneficios que implica a protección do noso patrimonio natural dan algunhas indicacións sobre a súa importancia potencial.

A investigación de Prada *et al.* (2005) proporciona unha análise exhaustiva de viabilidade económico-social no contexto galego desta rede europea de ecosistemas valiosos, subministrando de por parte información sobre diferentes aspectos da súa xestión.

A sociedade demanda a conservación dos seus ecosistemas e paisaxes máis valiosos. O medio rural precisa fontes de renda e medidas que atraian e asenten poboación. As administracións públicas nacionais e internacionais, pola súa banda, comezan a se facer eco destas inquiredanzas mediante políticas como a nova PAC ou o conxunto de espazos da RN 2000, que pretenden satisfacer este dobre obxectivo. Vimos como as ferramentas de valoración económica de beneficios sociais, baseadas nas preferencias dos individuos afectados, poden servir de axuda na planificación da xestión axeitada da paisaxe rural, na determinación das compensacións necesarias e socialmente viables e, finalmente, fornecendo de pautas para que tanto demandantes como oferentes se impliquen e participen nos procesos de reforma, de modo que garantan así a súa eficacia.

Notas

- 1 Autora de contacto: María Xosé Vázquez Rodríguez. Facultade de CC. Económicas, Universidade de Vigo, As Lagoas-Marcosende s/n, 36310 Vigo. Enderezo-e: maxose@uvigo.es; tel.: 986813533; fax: 986812401; URL: www.uvigo.es/webs/maxose.
- 2 Grupo de Investigación Erenea (Economía dos Recursos Naturais e Ambientais), Departamento de Economía Aplicada, Universidade de Vigo. URL: www.erenea.net. Agradecemos o financiamento do Ministerio de Ciencia e Tecnoloxía (a través do proxecto AGL2002-04753 do Plan nacional I+D+I 2002-2003) e da Fundación Caixa Galicia (proxecto CO-104-2002 Feuga 110/115).
- 3 Unha revisión dalgunhas destas primeiras aplicacións a áreas naturais, podemos atopala en Azqueta e Pérez (1997) e unha meta-análise delas en Vázquez (2001).
- 4 É dicir, cando o risco ou beneficio que se valora é involuntario –como sucede no noso caso-, “non pode cambiarse coas súas accións senón que cómpre unha política pública” (Vázquez, 2001b).
- 5 Presenta unha guía para usuarios sobre a base de 902 aplicacións revisadas.
- 6 Os seus precedentes, entre outros, habería que buscalos nas ESA británicas e en Francia, onde existen áreas designadas de interese ecolóxico (ZNIEF), hábitats de valor comunitario (ZICO) ou zonas de protección especial (ZPS) (Whitby, 1996).
- 7 Directiva Hábitats 92/43/CEE.
- 8 Directiva de protección de aves 79/409/CEE.
- 9 Orde do 7 de xuño de 2001 (DOG, 19-6-2001) pola que se declaran provisionalmente as zonas propostas para a súa inclusión na Rede Europea Natura 2000. Quizais o seu máis próximo precedente sexan os espazos catalogados con protección xeral (DOG, 20-6-1991).
- 10 Esta porcentaxe (13%) non coincide coa anteriormente mencionada do 10,7 %. Isto é debido a que os datos utilizados para realizar a análise desagregada por comunidades autónomas (subministrados polo Ministerio de Medio Ambiente no ano 2001) non foron actualizados e non recollen as modificacións dalgunha proposta, como é o caso da efectuada por Galicia en xuño do 2001.
- 11 Canón do Sil e Pena Trevinca.
- 12 Invernadoiro, Fragas do Eume e Baixa Limia.
- 13 Supón o 86% da superficie da proposta realizada pola Administración galega.
- 14 Máis información sobre estes métodos de percepción, en Prada et al. (2005).
- 15 Para prezos máis altos e para habitantes do medio rural, a probabilidade de aceptar o prezo proposto mingua.
- 16 Estas catro variables inflúen positivamente na probabilidade de que o individuo acepte o prezo e, consecuentemente, no mantemento da política de conservación actual. Debemos recordar aquí que aproximadamente o 70% dos entrevistados opina que a superficie protexida en Galicia debería aumentar polo menos ao 15% do territorio. Esta forte preferencia explica esa inclinación a aceptar un certo pagamento para que non se elimine a actual situación de protección, para eles deficitaria.
- 17 Neste caso, se o individuo vive no medio rural e/ou no interior, existe unha maior probabilidade de que se decante pola opción conservadora de manter a situación actual. Na nosa enquisa, os habitantes do interior sobreestiman a presenza de cuberta arborada tradicional nos bosques, o que pode explicar que estean menos dispostos a favorecer que se incremente.
- 18 Estas variables inflúen positivamente na probabilidade de que o individuo elixa unha alternativa diferente, de mellora, fronte á situación actual.
- 19 Tamén a partir dunha meta-análise de disposición ao pagamento por visita (Prada, 2001) e facendo un simple cálculo de disposición ao pagamento por unidade de superficie, obteríamos uns 529 euros por hectárea e ano, aínda que só tendo en conta visitantes e uso activo e realizando o cálculo para dez parques nacionais españois.
- 20 As respostas á segunda rolda Delphi confirman os resultados obtidos na primeira, tanto naqueles datos cualitativos como nos cuantitativos, reduciéndose a dispersión das respostas neste último caso.
- 21 O cambio da actitude dos agricultores (orientada cara á conservación), manifestado coa súa participación en programas agroambientais, pode ser entendido como un indicador para avaliar a eficacia dunha política agroambiental (Wilson y Hart, 2001).

BIBLIOGRAFÍA

- Adamowicz, W., Louviere, J. e Williams, M. (1994). "Combining Stated and Revealed Preference Methods for Valuing Environmental Amenities", *Journal of Environmental Economics and Management*, 26, pp. 217-292.
- Adamowicz, W., Boxall, P. e Louviere, J. (1995). "Stated Preference Approaches for Measuring Passive Use Values: Choice Experiments versus Contingent Valuation". Staff Paper 95-03. Department of Rural Economy, University of Alberta.
- Arrow, K., Solow, R., Portney, P., Leamer, E., Radner, R. e Schuman, H. (1993). "Report to the National Oceanic and Atmospheric Administration Panel on Contingent Valuation", *Federal Register*, 58, pp. 4602-4614.
- Azqueta Oyarzun, Diego e Pérez Pérez, Luis (eds.) (1997). *El valor económico de los servicios recreativos de los espacios naturales*. Madrid: McGraw-Hill.
- Bateman, I., Langford, I., Nishikawa, N. e Lake, I. (2000). "The Axford Debate Revisited: A Case Study Illustrating Different Approaches to the Aggregation of Benefits Data", *Journal of Environmental Planning and Management*, 43 (2), pp. 291-302.
- Bonnieux, F. e Le Goffe, P. (1997). "Valuing the Benefits of Landscape Restoration", *Journal of Environmental Management*, 50, pp. 321-333.
- Brouwer, R. e Slangen, L. (1998). "Contingent Valuation of the Public Benefits of Agricultural Wildlife Management", *European Review of Agricultural Economics*, 25, pp. 53-72.
- Calatrava, Javier (1994). "Contingent Analysis of the Scenic Value of Sugar Cane in the South Tropical Coast of Granada (Spain). Some Factors Related to Willingness to Pay". Comunicación presentada na International Conference for Agricultural Economists, Harare.
- Campos, P., De Andres, R., Urzainqui, E. e Riera, P. (1997). "El valor ambiental y comercial del Parque Natural de Monfragüe", en Azqueta Oyarzun, Diego e Pérez Pérez, Luis (eds.), pp. 193-215.
- Campos, P. e Riera, P. (1996). "Rentabilidad social de los bosques. Análisis aplicado a las dehesas y los montados ibéricos", *Información Comercial Española*, 751, pp. 47-62.
- Carson, R. T., Conaway, N. C., Alberini, A., Flores, N., Riggs, K., Vencil, J. e Winsen, J. (1992). *A Bibliography of Contingent Valuation Studies and Papers*. La Jolla, CA: NRDA Inc.
- Carson, R. T., Mitchell, R. C., Hanemann, M., Kopp, R. J., Presser, S. e Rudd, P. A. (2003). "Contingent Valuation and Lost Passive Use: Damages from the Exxon Valdez Oil Spill", *Environmental and Resource Economics*, 25, pp. 257-286.
- Ciriacy-Wantrup, S. von (1947). "Capital Returns from Soil-conservation Practices", *Journal of Farm Economics*, 29, pp. 1181-1196.
- Ciriacy-Wantrup, S. von (1952). *Resource Conservation: Economics and Policies*. Berkeley: University of California Press.
- Clawson, M. (1959). "Methods of Measuring the Demand for and Value of Outdoor Recreation". RFF Reprint 10. Washington, DC: Resources for the Future.
- Dalmau, Eulalia (1998). *Willingness to Pay for Day Care Surgery*. Tese de doutoramento. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Davis, R. K. (1963a). *The Value of Outdoor Recreation: An Economic Study of the Maine Woods*. Tese de doutoramento. Department of Economics, University of Harvard.
- Davis, R. K. (1963b). "Recreation Planning as an Economic Problem", *Natural Resources Journal*, 3 (2), pp. 239-249.
- Davis, R. K. (1964). "The Value of Big Game Hunting in a Private Forest", en *Transactions of the Twenty-ninth North American Wildlife Conference*. Washington, DC: Wildlife Management Institute.
- Deacon, R. T., Brookshire, D. S., Fisher, A. C., Kneese, A. V., Kolstad, C. D., Scroggin, D., Smith, V. K, Ward, M. e Wilen J. (1998). "Research Trends and Opportunities in Environmental and Natural Resource Economics", *Environmental and Resource Economics*, 11 (3-4), pp. 383-397.

- Del Saz, Salvador (1996). *La demanda de servicios recreativos de espacios naturales: Aplicación del método de valoración contingente al Parque Natural de L'Albufera*. Tese de doutoramento. Valencia: Universitat de Valencia.
- Dupuit, J. (1844). "De la mesure d'utile des travaux publics", *Annales des ponts et chaussées*, 8 (2ª serie). Reimpresión en inglés: "On the Measurement of the Utility of Public Works", *International Economic Papers*, 2, pp. 83-110.
- Dupuit, J. (1933). "De l'utilité et de la mesure". Torino: La Riforma Sociale. Reedición de trabajos publicados en 1844 e en anos sucesivos.
- Hotelling, H. (1938). "The General Welfare in Relation to Problems of Taxation and of Railway and Utility States". *Econometrica*, 6, pp. 242-269.
- Hotelling, H. (1949). "The Economics of Public Recreation", en *The Prewitt Report*. Washington, DC: Department of the Interior.
- HM Treasury (2003). *The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government*. London: Treasury Guidance.
- León, C. J. (1994). *La valoración contingente del paisaje de los parques naturales del centro-occidente de Gran Canaria*. Tese de doutoramento. Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Luce, R. D. e Tukey, J. W. (1964). "Simultaneous Conjoint Measurement: A New Type of Fundamental Measurement", *Journal of Mathematical Psychology*, 1, pp. 1-27.
- Mack, R. P. e Myers, S. (1965). "Outdoor Recreation", en Dorfman, Robert (ed.). *Measuring Benefits of Government Investments*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- MacMillan, D. e Duff, E. (1998). "Estimating the Non-Market Costs and Benefits of Native Woodland Restoration Using the Contingent Valuation Method", *Forestry*, 71 (3), pp. 247-259.
- Ministerio de Medio Ambiente (2002). *Plan forestal español*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente.
- Mitchell, R. e Carson, R. (1989). *Using Surveys to Value Public Goods: The Contingent Valuation Method*, Washington, DC: Resources for the Future.
- National Park Service (1949). *The Economics of Public Recreation: An Economic Study of the Monetary Evaluation of Recreation in the National Parks*. Washington, DC.
- Navrud, S. (ed.) (1992). *Pricing the European Environment*. Oslo/Oxford: Scandinavian University Press/Oxford University Press.
- Navrud, S. e Pruckner, G. J. (1997). "Environmental Valuation. To Use or not to Use? A Comparative Study of the United States and Europe", *Environmental and Resource Economics*, 10, pp. 1-26.
- OECD (2001). *Indicateurs environnementaux pour l'agriculture*. Paris.
- Pinto, J. L., Sánchez, F. e Rovira, J. (1998). "Valoración monetaria de medicinas: el caso del Ganciclovir Oral", *Hacienda Pública Española*, 147, pp. 171-182.
- Prada Blanco, A. (dir.) (2001). *Valoración económica del patrimonio natural*, A Coruña: Fundación Pedro Barrié de la Maza/Banco Pastor.
- Prada Blanco, A., Vázquez Rodríguez, M. X. e Soliño Millán, M. (2005). *Beneficios y costes sociales en la conservación de la Red Natura 2000*. Fundación Caixa Galicia/CIEF (Centro de Investigación Económica y Financiera).
- Randall, A., Ives, B. C. e Eastman, C. (1974). "Bidding Games for Valuation of Aesthetic Environmental Improvements", *Journal of Environmental Economics and Management*, 1, pp. 132-149.
- Randall, A. e Peterson, G. L. (1984). "The Value of Wildlife Benefits: An Overview", en Peterson, G. L. e Randall, A. (eds). *Valuation of Wildlife Resource Benefits*. Boulder, CO: Westview Press.
- Rebollo, D. e Pérez Pérez, L. (1994). "Valoración contingente de bienes ambientales: aplicación del Parque Natural de la Dehesa del Moncayo". Working Paper 94/6. Servicio de Investigación Agraria, Diputación General de Aragón.
- Regulatory Impact Unit (2003). *Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment*. London: Cabinet Office.
- Ridker, R. (1967). *Economic Costs of Air Pollution*. New Cork: Praeger.
- Ridker, R. G. e Henning, J. A. (1967). "The Determinants of Residential Property Values with Special Reference to Air Pollution", *Review of Economics and Statistics*, 49, pp. 246-257.

- Riera, P. (1991). "La metodología cost-benefici. Una aplicació als cinturons de ronda de Barcelona". Tese de doutoramento. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona.
- Riera, P. (1993). *Rentabilidad social de las infraestructuras: las rondas de Barcelona*. Madrid: Civitas.
- Riera, P. (1995). *Beneficio social del pasillo verde ferroviario de Madrid*. Madrid: Noesis.
- Riera, P. (1997). "The Use of Contingent Ranking for Variations in Air Quality Valuation Due to Transportation Projects", en *PTRC Transport, Highways and Planning*. Seminars C and D, September. London: PTRC Education and Research Services Ltd, pp. 465-480.
- Riera, P. e Penín, R. (2000). "Air Quality Valuation Using Contingent Ranking", en Ortúzar, Juan de Dios (ed.). *Stated Preference Modelling Techniques*. London: PTRC Education and Research Services Ltd, pp. 347-365.
- Rosen, S. (1974). "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition", *Journal of Political Economy*, 82, pp. 34-55.
- Soliño, M. (2003). "Nuevas políticas silvo-ambientales en espacios rurales de la Red Natura 2000: una aplicación a la región atlántica de la península Ibérica", *Revista Investigación Agraria: Sistemas y Recursos Forestales*, 12 (3), pp. 57-72.
- Sundseth, K. e Hanley, N. (eds.) (2002), *Natura 2000 Newsletter*, 15 (may 2002). Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Trice, A. H. e Wood, S. E. (1958). "Measurement of Recreation Benefits", *Land Economics*, 32, pp. 195-207.
- Vázquez, M. X. (2001a). "Transferability of Recreational Benefits from Natural Areas. Spanish Experiences", *Mediterranean Perspectives and Proposals. Journal of Economics, Agriculture and Environment*, 1 (3), pp. 45-25.
- Vázquez, M. X. (2001b). *Valoración económica de los efectos de la contaminación en la salud*. Tese de doutoramento. Las Palmas de Gran Canaria: Universidad de Las Palmas de Gran Canaria.
- Virani, S. e Graham, S. (1998). *Economic Evaluation of Environmental Policies and Legislation*. Risk & Policy Analysts Limited: Final Report prepared for European Commission Directorate General III (Industrial Affairs).
- Wildert, S. (1994). "Stated Preference Studies. The Design Affects the Results". Comunicación presentada na VII Conference on Travel Behaviour, 13-17 xuño, Santiago, Chile.
- Willis, K. e Garrod, G. (1994). "The Ultimate Test. Measuring the Benefits of ESAs", en Whitby, M. *Incentives for Countryside Management. The case of Environmentally Sensitive Areas*. Cambridge: CAB International.
- Willis, K. G., Garrod, G., Benson, J. e Carter, M. (1996). "Benefits and Costs of the Wildlife Enhancement Scheme: A Case Study of the Pevensey Levels", *Journal of Environmental Planning and Management*, 39 (3), pp. 387-401.
- Wilson, G. A. e Hart, K. (2001). "Farmer Participation in Agri-Environmental Schemes: Towards Conservation Oriented Thinking", *Sociologia Ruralis*, 41 (2), pp. 254-274.
- Xunta de Galicia (2001). *O monte galego en cifras*. Santiago de Compostela: Dirección Xeral de Montes e Medio Ambiente Natural, Consellería de Medio Ambiente.

A participación laboral das mulleres: un reto para o benestar social¹



A incorporación das mulleres ao emprego constitúe un dos cambios sociais máis relevantes que están afrontando as sociedades industriais avanzadas. Pero a pesar de constituír unha tendencia xeneralizada, as súas características, alcance e consecuencias desde o punto de vista tanto do benestar individual como colectivo son dispares dependendo do marco político-institucional de cada país. Neste artigo revísanse as políticas desenvolvidas en España co fin de favorecer a participación laboral das mulleres, aproximando unha reflexión global sobre o seu alcance e efectividade.&

& Palabras clave: participación laboral feminina, igualdade de xénero, políticas a favor das mulleres, avaliación de políticas públicas

INTRODUCCIÓN

A crecente presenza das mulleres na actividade laboral, o cambio social máis importante das últimas décadas segundo algúns autores (Maruani, 2002), supón un desafío de múltiples fronteiras para o equilibrio de benestar das sociedades contemporáneas. Este reto cobra particular importancia en España, onde a sociedade no seu conxunto –e sobre todo a súa metade feminina– viviu un acelerado e profundo proceso de transformación nas últimas décadas (González e Requena, 2005; Jurado, 2005).

Se o proceso crecente de incorporación das mulleres ao emprego é unha constante nos países desenvolvidos occidentais, o calado e o ritmo con que se produciu no noso país non ten comparación (Cousins, 2005b). Máis da metade dos empregos creados durante o recente período expansivo do emprego foron ocupados por mulleres, o que fixo que incrementasen a súa taxa de participación ao dobre do ritmo ca os homes: pasaron do 26% ao 42% entre 1996 e 2006 (EPA, segundos trimestres; INE, <http://www.ine.es>).

Pero a intensidade da participación é só unha parte da historia, quizais a menos relevante. As mulleres españolas incorpóranse agora máis tarde á actividade e retíranse despois, incrementando significativamente non só a intensidade da súa participación na actividade senón o seu compromiso e dedicación ao longo do tempo. Iso deu lugar a unha reorganización do perfil da idade de actividade das mulleres que, ligada ao incremento do seu nivel formativo², impulsou unha transformación completa das súas biografías de actividade (Garrido, 1993). Esta reorganización afectou igualmente a esoutro tipo de actividade que consiste na crianza dos fillos. As españolas teñen menos fillos e téñenos máis tarde, favorecendo unha caída da fecundidade que espertou todas as alarmas³ (Bernardi, 2003; Delgado, 2004). Ademais, contrariamente ao que ocorre noutros países, este atraso no calendario da maternidade ameaza cada vez máis con converterse nunha perda irreparable (Esping-Andersen, 2004).

A incorporación das mulleres ao emprego supón unha presión adicional sobre os sistemas de protección social. Esta presión concrétese, por unha banda, na demanda de provisión de servizos de atención e coidado dos nenos e das persoas dependentes que facilite o reaxuste na dedicación das tradicionais “coidadoras” a outras tarefas e, por outra, en condicións de emprego axeitadas, que faciliten a flexibilidade na compatibilización das responsabilidades familiares e laborais e, asemade, que garantan a igualdade de oportunidades dentro do mercado. Cando algún destes dous eixes falla, o “axuste” entre as dúas responsabilidades recae principalmente sobre as mulleres, o cal ocasiona equilibrios inestables entre o benestar individual e máis o colectivo (Moreno e Salido, 2006).

Se por unha banda a incorporación das mulleres ao emprego se converteu cada vez máis nun requisito para lles facer fronte aos novos desafíos dos estados do benestar contemporáneos, asociados ao avellentamento da poboación e á globalización dos mercados, por outra, ameaza con desbordar a propia capacidade dos sistemas de protección social para manter garantías suficientes para todos os cidadáns. As mulleres convértense así nun eixe central do novo equilibrio social (Esping-Andersen, 2002: 71).

É evidente que as necesidades sociais cambiaron. O vello modelo de protección social baseado no sustentador masculino, asociado a un emprego industrial “para a vida”, entrou en crise hai tempo. As mulleres teñen un novo protagonismo social e, de acordo con el, demandan posicións dentro do mercado de traballo que permitan pechar o círculo do cambio social. Pero os instrumentos non se adecúan con facilidade ás novas demandas. Do

axuste entre esas novas demandas e os instrumentos de política social depende, no entanto, o éxito desta transición (Cousins, 2005b).

España, exemplo do que algúns chaman “réxime mediterráneo” de benestar (Moreno, 2000; Ferrera, 1996) –o que outros chamaron un “réxime de política social nesgado polo xénero” (*gendered*) (Cousins, 2005a)– e dun rápido e intenso cambio social en todas as ordes, constitúe un caso singular para estudar este proceso de reequilibrio entre o mercado, a familia e o Estado.

O resto do traballo organízase como segue. En primeiro lugar, repasaremos as diversas estratexias a través das que se produce o incremento da participación das mulleres, intentando identificar as peculiaridades de España en comparación con outros países do contorno europeo. En segunda instancia, exploraremos o espazo da política, o reino do posible. Veremos como a participación laboral feminina se foi transformando nun obxecto de interese político e como isto foi transformando a súa natureza. En terceiro lugar, examínase con maior detemento as políticas concretas desenvolvidas no noso país, valorando o alcance e a efectividade das medidas que se viñeron desenvolvendo nos últimos tempos. Finalmente, o traballo péchase con algunhas reflexións sobre os retos pendentes con vistas a unha plena incorporación das mulleres á actividade laboral.

RÉXIMES DE BENESTAR E PARTICIPACIÓN LABORAL FEMININA: CARA A UN NOVO CONTRATO SOCIAL

Podemos pensar que a forma en que se desenvolve a vida dos individuos pivota sobre un dobre contrato social, que afecta asemade as relacións de emprego e as relacións de xénero (Boje e Leira, 2000a). A forma en que se defina o “contrato de xénero”⁴ condiciona a natureza e o alcance do “contrato de emprego”. O modelo de sustentador masculino correspóndese cunha dedicación a tempo completo dos homes ao traballo extradoméstico, que se complementa cunha dedicación inexistente –ou, cando menos, subsidiaria– das mulleres a este tipo de tarefas. Pola súa banda, o modelo de dobre ingreso ofrece unha maior probabilidade de que ambos os cónxuxes desenvolvan carreiras laborais estables e duradeiras. Un e outro representan formas de organización do benestar familiar, pero tamén do benestar colectivo, radicalmente distintas. Porén, non se trata dunha relación libre entre os individuos, as familias e o mercado. O selo deste dobre contrato social ponno o Estado, co que dá lugar a diferentes réximes de benestar de xénero ou *genderfare* (por alusión ao termo inglés *welfare*) (Duncan e Pfau-Effinger, 2000). Diferentes configuracións institucionais ofrecen garantías e oportunidades diversas para o acomodo do contrato de emprego e do contrato de xénero, ocasionando escenarios tamén diferentes desde o punto de vista da natureza e da intensidade da desigualdade de xénero (Rubery *et al.*, 1998).

As medidas desenvolvidas desde o Estado condicionan en gran medida a capacidade de incorporación das mulleres ao emprego, favorecendo diversos arranxos no dilema da conciliación (Boje e Almqvist, 2000; Gornick, 2000: 114). Cando a axuda do Estado é escasa ou insuficiente, a conciliación desenvólvese a través de dúas estratexias básicas: a dobre carga, isto é, a acumulación simultánea da dupla responsabilidade laboral e familiar, ou a secuenciación das dedicacións, as dúas cunha repercusión negativa tanto no plano individual como no social (Taylor-Gooby, 2004; Moreno, 2004).

No primeiro caso, a sobrecarga feminina resólvese a través dun equilibrio inestable entre o número de horas dedicadas á actividade doméstica e á extradoméstica. Este equilibrio apóiase por veces na redución ou flexibilización da xornada de traballo fóra do fogar, a tra-

vés fundamentalmente do traballo a tempo parcial. Este é un recurso estendido nalgúns estados, como os Países Baixos (onde o 61% das mulleres traballa a tempo parcial) ou, en menor medida, Dinamarca, Suecia, Luxemburgo ou Francia (Comisión Europea, 2005). A “solución” pasa daquela pola diminución da intensidade da dedicación das mulleres ao emprego, deixando en boa medida inalterados os patróns de división sexual do traballo.

Outras veces, a incorporación ao emprego das mulleres faise principalmente a través do traballo a tempo completo, como é o caso de España. Se o principio de Arquímedes servise tamén para explicar a dinámica social, entón a maior dedicación das mulleres ao emprego debería implicar unha reorganización equivalente da repartición real de tarefas dentro do fogar. Con todo, as relacións de xénero non parecen cingirse á lóxica dos fluídos e as mulleres continúan maioritariamente ocupándose dos labores de coidado e crianza dos fillos malia a súa crecente dedicación á actividade laboral (Durán, 1988, 2002).

Esta estratexia “obriga” as mulleres a desenvolver unha dobre carreira no seu sentido máis literal, a través da extensión ata límites imposibles da xornada “laboral” e da renuncia ao propio tempo de lecer. Daquela a sobrecarga vólvese unha estratexia non sustentable a longo prazo, con graves consecuencias desde o punto de vista da calidade de vida e do benestar individual e colectivo. Esta situación pode dar lugar a unha erosión profunda das bases da responsabilidade, con manifestacións diversas, que irían desde o rexeitamento a asumiren as responsabilidades familiares –mediante condutas “arreprodutivas”– á revolta fiscal (Saraceno, 2000: 151; Baizán, 2005).

En España, a sobrecarga sería especialmente aguda para unha cohorte de mulleres que, sumándose de xeito temperán á corrente de maior participación laboral, compatibiliza a dedicación familiar e a laboral a través da acumulación de tarefas, sen atopar apoio ningún quitando na solidariedade familiar interxeracional. O carácter épico destas traxectorias invitou a utilizar o termo “supermulleres” (Moreno, 2000, 2004; Moreno e Salido, 2006). A substitución e a delegación do traballo entre mulleres, especialmente de distintas xeracións –o 40% serían avoas–, pode considerarse como unha forma de solidariedade altruísta desenvolvida nun momento de rápido cambio social, protagonizado polas primeiras xeracións de nais traballadoras a tempo completo, pero insustentable a medio-longo prazo (Fernández Cordón e Tobío, 2005: 31; Kriz, 2005).

A outra estratexia citada consiste na secuenciación da dedicación á actividade doméstica e extradoméstica. Entón a “sobrecarga” afecta á capacidade para ter fillos: atrasa no tempo a decisión do momento de os ter e eleva o seu custo relativo. O dilema da “compatibilización” convértese así nun problema social de primeira orde, que afecta á capacidade para a formación de familias e á reprodución das xeracións futuras (Esping-Andersen, 1999, 2004; González, 2006).

As xeracións máis novas de españolas parecen optar por esta solución, a xulgar pola caída da natalidade e polo atraso na fecundidade e no matrimonio que se observa⁵. Aínda que estas tendencias de cambio se atopan xeneralizadas no conxunto dos estados da Unión Europea, España destaca como o país no que máis rapidamente e con maior intensidade se produciu. É o “mundo dado a volta” (Castles, 2003), onde os valores tradicionais de familia e a case total ausencia de políticas a prol da incorporación das mulleres ao emprego se combina coas tendencias máis acentuadas de caída da fecundidade e de incorporación das mulleres ao emprego. Mentres isto acontece nos países do sur, nos do norte de Europa, con patróns de organización familiar menos convencionais e políticas de apoio á familia máis xenerosas, é onde a fecundidade obtén os valores máis altos e onde se combina con taxas de participación tamén máis elevadas.

Para rematar, cando a compatibilización non é posible, só fica a opción de escoller entre traballar fóra ou dentro do fogar. O “voto cos pés” do que falou Hartmann –desaparecer da escena doméstica e deixar que os demais se zafen– é unha delas. Esta estratexia lévana a cabo decote mulleres cun nivel formativo elevado, que desenvolven carreiras de tipo profesional e contan con capacidade económica suficiente para substituír a súa forza de traballo dentro do fogar. A outra é, por suposto, a permanencia no fogar e a renuncia á actividade extradoméstica. Todo depende do custo-oportunidade de saír a traballar ou quedar na casa, decisión especialmente difícil se hai rapaces ou outras persoas dependentes que requiran coidados dentro do fogar e se os servizos que poden facilitar a substitución da ama da casa son escasos, de mala calidade ou a un custo excesivo (González e Vidal, 2005).

A táboa 1 recolle as taxas de emprego e desemprego para as mulleres e os homes de idades comprendidas entre os 15 e os 49 anos de idade nos países da UE-15, así como as taxas de fecundidade correspondentes. Unha simple ollada ilustra a existencia de, polo menos, tres grupos distintos de estados. En primeiro lugar, os países nórdicos mostran taxas elevadas e bastante parellas de ocupación para ambos os sexos. As suecas, danesas e finlandesas son, por esta orde, as que máis traballan dentro da UE-15, situándose tamén no grupo das que máis fillos teñen. No outro extremo, os países do sur –Grecia, Italia e España, tamén por esta orde– presentan as taxas de participación feminina e de fecundidade máis baixas. No medio, un variado conxunto de países, entre os que se atopan aqueles que –de acordo coa tipoloxía de Esping-Andersen– serían clasificados dentro do réxime de benestar continental ou corporativista, mostran taxas relativamente elevadas de participación. Desde o punto de vista da fecundidade, destacan Irlanda e Francia (con 1,97 e 1,89 fillos por muller en idade fértil), os dous únicos membros da UE-15 que se aproximan ao valor de substitución (2,1) e que escapan á lóxica da clasificación de réximes de benestar clásica (Esping-Andersen, 1990, 1999).

Táboa 1. TAXAS DE OCUPACIÓN E DESEMPREGO NA UE-15 POR SEXO (15-49 ANOS) E TAXAS DE FECUNDIDADE (2002)

	TAXA DE OCUPACIÓN			TAXA DE DESEMPREGO			Taxa de fecundidade
	Mulleres	Homes	Diferenza	Mulleres	Homes	Diferenza	
Alemaña	69,1	79,8	10,7	9,6	10,4	0,8	1,31
Austria	76,7	90,1	13,4	4,7	3,9	-0,8	1,40
Bélxica	71,8	87,2	15,4	7,6	6,4	-1,2	1,62
Dinamarca	80,3	88,2	7,9	5,1	4,2	-0,9	1,72
España	61,1	87,2	26,1	14,4	7,2	-7,2	1,25
Finlandia	77,7	84,2	6,5	8,2	7,3	-0,8	1,72
Francia	73,4	86,4	13,1	9,0	6,8	-2,3	1,89
Grecia	58,1	86,1	28	15,1	5,7	-9,4	1,25
Holanda	75,8	90,3	14,5	4,5	3,8	-0,7	1,73
Irlanda	67,7	88,9(*)	21,2	3,5	4,6	1,2	1,97
Italia	59,6	86,9	27,3	9,1	5,4	-3,7	1,26
Luxemburgo	66,3	90,9	24,7	6,5	2,4	-4,0	1,63
Portugal	77,5	89,4	11,9	7,0	4,9	-2,1	1,47
Reino Unido	73,6	85,2	11,7	3,6	3,9	0,3	1,64
Suecia	81	85,4	4,5	5,4	5,9	0,5	1,65
UE	68,8	84,4	15,6	9,4	7,4	-1,9	1,57

Nota: Defínese a taxa de desemprego como a porcentaxe da poboación parada de 15 a 64 anos respecto da poboación activa dese mesmo grupo de idade. (*) Datos pouco fiables ou incertos.

Fonte: Fundación Encuentro (2006) e Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>).

Cunha política de axuda ás familias practicamente inexistente ou, polo menos, pouco desenvolvida (Flaquer, 2000) e patróns de repartición da responsabilidade doméstica con forte resistencia ao cambio (Durán, 1988; Valiente, 2005), pódese dicir que o incremento da participación laboral feminina que tivo lugar nas últimas décadas no noso país se realizou á custa do sobreesforzo das españolas. Os síntomas deste sobreesforzo parecen repetirse de xeito sistemático nos países do sur de Europa.

Como vimos, aínda que o incremento da presenza das mulleres no mercado pode ser considerado unha tendencia xeneralizada nas sociedades occidentais avanzadas, as súas características, alcance e consecuencias varían amplamente nos distintos estados. A continuación, exploraremos como evolucionou ese marco institucional en España e como a incorporación das mulleres ao emprego foi cobrando carta de natureza como problema de primeira orde na axenda política.

A PARTICIPACIÓN LABORAL FEMININA NA AXENDA POLÍTICA: DA IGUALDADE DE OPORTUNIDADES Á CONCILIACIÓN

A participación laboral das mulleres percorreu un longo camiño como obxecto de reflexión e de acción política durante as últimas tres décadas. Nun primeiro momento, a participación laboral aparece como unha extensión do obxectivo da igualdade de oportunidades e non irá senón moi lentamente sendo definida como un obxectivo específico en si mesma. En

consegúndose, a igualdade pasará a constituír unha especie de adorno formal, un acompañamento do verdadeiro obxectivo, que non é outro que a eficiencia económica.

Cando a finais dos anos setenta se instaura definitivamente un réxime democrático no noso país, a principal tarefa que tiveron que afrontar os primeiros gobernos democráticos foi a de construír un marco legal que convertese as mulleres en cidadás de pleno dereito e en igualdade de condicións con respecto aos homes (Salido e Arriba, 2005: 165).

A igualdade formal constituíu así o eixe arredor do que se articularon as primeiras políticas a favor das mulleres na etapa democrática, garantindo por fin un dereito de titularidade individual desligado da súa condición de cónxuxes ou nais dentro da familia. En boa lóxica, a loita contra todo obstáculo que se interpuxese na consecución do fin da igualdade de oportunidades inspirou o deseño das primeiras políticas a prol das mulleres. Estas atoparon un marco de referencia e de lexitimidade importante na Década internacional da muller das Nacións Unidas (1975) e nos primeiros programas de acción comunitaria para a igualdade entre mulleres e homes (1983-85 e 1986-90), orientados principalmente á consecución da igualdade no ámbito do emprego. A inserción laboral das mulleres, a igualdade nas condicións de traballo e a loita contra a segregación constituíron o seu ámbito de preocupación máis preciso (Fernández Cordón e Tobío, 2005: 54).

No noso país, o desexo expreso de facer da loita contra a discriminación unha preocupación central desde o punto de vista da axenda política materialízase en primeira instancia na creación dunha Unidade da Muller dentro do Ministerio de Cultura (1980) e na adhesión á Convención das Nacións Unidas para a eliminación de todas as formas de discriminación contra as mulleres, ratificada por España en 1984. Só tres anos máis tarde, constituíase por iniciativa do primeiro goberno socialista o Instituto da Muller⁶, que se convertería no principal instrumento de promoción e desenvolvemento das políticas de igualdade de oportunidades, inaugurando o desenvolvemento dun 'feminismo de Estado' que caracterizaría a primeira etapa das políticas a favor das mulleres en España (Bustelo, 2004).

Os plans de igualdade de oportunidades entre mulleres e homes (PIOM), inspirados nos seus homónimos europeos, serán os eixes sobre os que se vai ir construíndo a política española de igualdade de xénero. O panorama a finais da década dos oitenta, cando finalmente os plans de igualdade arrincan no noso país, non era precisamente prometedor. Na propia xustificación de motivos do I PIOM (1988-90), recoñécese que se facían necesarios pasos que fosen máis aló do desenvolvemento lexislativo acometido ata o momento. É o cambio nos valores sobre os que se apoia e lexitima a desigualdade entre os sexos o que cómpre emprender. A loita contra a discriminación por razón de sexo no acceso ao emprego e nas relacións laborais, a mellora do coñecemento da situación social das mulleres, especialmente en relación co traballo, e o aumento da información ocupacional e para o emprego constitúen os principais obxectivos destas primeiras actuacións.

A IV Conferencia de Beijing (1995) marca un novo fito no camiño cara á igualdade de oportunidades. Nela fálase por primeira vez de *mainstreaming* ou "transversalidade", concepto que invita a superar a visión da igualdade de oportunidades como unha cuestión relativa unicamente ás mulleres, salientando a necesidade de entendela como un criterio de xustiza social.

Este principio irá, de xeito lento pero persistente, penetrando nas políticas orientadas á igualdade nos ámbitos europeo e estatal ata ser finalmente institucionalizado no Tratado de Amsterdam (1997)⁷. En España, este principio atopa acomodo no III PIOM (1997-2000), que toma por primeira vez como un obxectivo prioritario "a reforma de estruturas que actual-

mente dificultan a incorporación, permanencia e promoción das mulleres dentro do mercado laboral” (Instituto de la Mujer, 1997: 41). Para iso considérase imprescindible unha repartición paritaria da vida familiar e laboral entre os homes e as mulleres. Propóñense así unha serie de medidas estruturais, dirixidas literalmente a acadar un acceso real, con plenitude de dereitos sociais e económicos, do colectivo feminino ao mundo laboral⁸. Esta iniciativa representa, tal como se di na exposición de motivos do III PIOM, “o primeiro paso para a implicación e a mobilización de todas as políticas e medidas xerais, co propósito decisivo de alcanzar a igualdade” (Instituto de la Mujer, 1997: 12). Iníciase así o avance cara á definición da discriminación sexual como un fenómeno ancorado na existencia de estruturas e formas de comportamento que, so a aparencia de igualdade formal, perpetúan a desigualdade real entre os sexos. Esta perspectiva non se introducirá de feito ata o IV PIOM (2003-06), orientado por fin de xeito explícito e na súa totalidade polo principio de *mainstreaming*.

Este cuarto plan está inspirado en dous principios fundamentais: o de *mainstreaming*, entendido como a “promoción e a defensa do principio de igualdade entre homes e mulleres en todas as actividades e políticas, en todos os niveis”, e o de cooperación e coordinación entre todos os axentes implicados na defensa e garantía da igualdade de oportunidades (administracións públicas, axentes sociais, ONG e sociedade en xeral), de maneira que sexa posible a penetración das políticas de xénero en todos os ámbitos (Instituto da Muller, <http://www.mtas.es>). A introdución da perspectiva de xénero nas políticas públicas convértese nunha das súas áreas prioritarias, co fin expreso de introducir o principio de *mainstreaming* en todas as políticas, plans e estratexias que se deseñen.

Outro dos instrumentos esenciais na política a favor das mulleres no noso país son os plans nacionais de acción para o emprego (PNAE). Tamén baixo o marco das iniciativas europeas, o PNAE de 1999 inclúe por primeira vez un alicerce dedicado a reforzar “a política de igualdade de oportunidades” (píar IV) co obxectivo de facela avanzar cara a unha participación paritaria das mulleres no mercado laboral⁹. O incremento da ocupación feminina constituíu un obxectivo prioritario dos plans de emprego, que integraron medidas orientadas tanto á demanda (aumento da empregabilidade das mulleres a través do seu acceso prioritario aos programas de fomento de emprego) como á oferta (mellora da calidade da man de obra feminina e da súa dispoñibilidade para o emprego), sobre as que volveremos máis adiante.

A Axenda social europea constituíu a principal referencia nos desenvolvementos recentes da política a favor das mulleres (Consello Europeo, 2001). Dela nace a Estratexia europea polo emprego, a partir da que se define unha nova Estratexia marco comunitaria sobre a igualdade entre mulleres e homes (2000-2005) que substitúe os programas de acción comunitaria. Esta nova estratexia obedece ao obxectivo de converter a Unión Europea na “economía máis competitiva e dinámica do mundo” para o ano 2010, defendendo un modelo que combina o crecemento económico –“máis e mellores empregos”– e a defensa do modelo social europeo –“maior cohesión social”–. Desde esta perspectiva, a participación laboral activa das mulleres e a redución das desigualdades entre os sexos convértense en requisitos inevitables no avance cara aos obxectivos estratéxicos da Unión Europea. Deste xeito, as políticas de conciliación aparecen como a clave da política europea de emprego, e a incorporación das mulleres ao emprego, por fin, como un obxecto de preocupación política de primeiro nivel.

Coincidindo co impulso europeo, as políticas de conciliación entran na axenda política española a través do primeiro goberno do Partido Popular (1996-2000), que fixo da familia un dos eixes da súa acción política e das medidas de conciliación unha das súas principais

innovacións legislativas. A conciliación verá a luz no ordenamento español a través da Lei de conciliación da vida familiar e laboral das persoas traballadoras (Lei 39/1999, do 5 de novembro) e, posteriormente, do Plan integral de apoio á familia (2001-2004)¹⁰ (lei do 8 de novembro de 2001)¹¹, desenvolvementos legislativos cos que España non fai máis que aplicar a normativa europea, de obrigada transposición para os estados membros¹². Ambos veñen responder, con vinte anos de atraso, ao dobre mandato constitucional de protección “social, económica e xurídica da familia” e promoción das “condicións para que a liberdade e a igualdade do individuo e dos grupos en que se integran sexan reais e efectivas” (Constitución española de 1978, artigos 39.1 e 9.2, respectivamente). Pódese dicir que, neste punto, a política a favor da participación laboral das mulleres toma definitivamente en España o rumbo da conciliación. Posteriormente, profundarase no seu desenvolvemento a través dunha serie de medidas encarreiradas a compatibilizar as estratexias de conciliación e a igualdade de oportunidades, entre as que destacan as futuras leis de igualdade e de dependencia, as dúas en trámite parlamentario¹³.

Malia a crecente relevancia deste tipo de políticas, a conciliación ten os seus partidarios e mais os seus detractores. O debate centrouse no papel que as políticas de conciliación teñen na vida das mulleres. Segundo os seus defensores, a conciliación, ao posibilitarlles ás mulleres deixar o fogar e fortalecer os seus lazos no mercado de traballo, supoñería un apoio á transición do modelo de familia de sustentador masculino (*male breadwinner model*) cara a un modelo familiar de dobre ingreso (*dual earner model*) (Fernández Cordón e Tobío, 2005). O modelo de dobre ingreso embarcaría homes e mulleres de forma igualitaria no traballo asalariado e no traballo non remunerado no fogar, favorecendo a eliminación das diferenzas de xénero no uso do tempo (Gornick, 2000).

Para outros autores, pola contra, as políticas de conciliación entre a vida laboral e a familiar non rompen coas asuncións sobre as relacións de xénero, xa que non inciden nas pautas de distribución do traballo doméstico e de coidado desenvolvido no ámbito privado, outorgándolle un papel secundario á participación laboral da muller (Durán, 2002; Larsen, Taylor-Gooby e Kananen, 2004). Habería que impulsar o desenvolvemento de auténticas leis de igualdade de xénero, que vaian alén da regulación da esfera do público para remover as bases da división sexual do traballo. Esta é a liña que parece seguir na actualidade a política social española de acordo cos seus últimos desenvolvementos.

En realidade, a efectividade das políticas de conciliación sobre a vida das mulleres depende da concepción do papel social da muller e da orientación das políticas de igualdade de oportunidades desenvolvidas polos gobernos (Lewis, 1992, 1997). Onde o estereotipo que predomina é o das mulleres como principais protagonistas e responsables do coidado familiar, as políticas de conciliación tenden a enfocarse cara á participación a tempo parcial ou ben deixan en mans das mulleres a resolución do conflito no ámbito privado, reforzando indirectamente un modelo tradicional de familia baseado na figura do sustentador masculino. Pola contra, as medidas a favor do aumento das responsabilidades domésticas e familiares dos homes responden a concepcións máis radicais, que pretenden unha remodelación en profundidade das formas tradicionais da división sexual do traballo. O uso principalmente feminino deste tipo de medidas pode porén ter efectos perversos sobre a calidade do emprego feminino, dificultando a eliminación real das desigualdades existentes entre homes e mulleres dentro do mercado de traballo.

A seguir realizaremos un breve repaso dos principais avances que se produciron na aplicación das políticas de conciliación no noso país, abrindo o espazo para o debate sobre o seu alcance e efectividade, así como sobre os principais obstáculos que se debuxan cara ao futuro no escenario español.

A CONCILIACIÓN LABORAL EN ESPAÑA: BALANCE E PERSPECTIVAS DE FUTURO

Como sinalamos anteriormente, o debate sobre a conciliación chega ao noso país grazas a un dobre padroado: o das directivas europeas –reflexo da preocupación xeneralizada pola caída da natalidade e pola sustentabilidade dos sistemas de protección social– e a viraxe conservadora cara á familia que levan a cabo os gobernos do Partido Popular. De ser un tema inexistente na axenda política pasa así en pouco tempo a ocupar un lugar central na axenda dos axentes sociais, os gobernos e as administracións, co conseguinte perigo de baleirado de contido e banalización (Fernández Cordón e Tobío, 2005: 8).

As medidas de conciliación orientáronse en dous sentidos: a flexibilización do tempo de traballo e a mellora das condicións de vida das nais traballadoras e das súas familias. A carón delas, habería que contemplar as destinadas a incentivar a contratación das mulleres e a súa adecuada representación dentro do mercado de traballo, que, non sendo propiamente medidas de conciliación, están orientadas a favorecer a integración efectiva das mulleres na actividade laboral (isto é, polo menos, unha das dúas partes do dilema da conciliación).

A FLEXIBILIZACIÓN DO TEMPO DE TRABAJO

A flexibilización do tempo de traballo pódese abordar a través de dúas estratexias distintas que responden tamén a fins dispares: a redución ou flexibilización da xornada laboral e as licenzas parentais para o coidado dos fillos ou de familiares dependentes.

En principio, o obxectivo da primeira estratexia, que ten a súa máxima expresión no traballo a tempo parcial, é facer compatible, a través da redución do número de horas de traballo, a dedicación simultánea a distintos tipos de actividade, ampliando así a marxe de elección individual. Neste sentido constitúe un instrumento esencial na conciliación da vida profesional e familiar. De feito, o traballo a tempo parcial constitúe a clave das altas taxas de participación laboral dalgúns estados, como os Países Baixos ou a mesma Suecia (Comisión Europea, 2006b). Pero non ocorre así en España, onde a taxa se mantén estable arredor do 8%, case dez puntos por baixo da media da Unión Europea. O emprego a tempo parcial constituíu no noso país máis un recurso xeral de fomento do emprego, en gran medida acompañado de perda de dereitos e cobertura respecto ao emprego a tempo completo, ca un instrumento para a conciliación. Aínda así, o crecemento experimentado durante a pasada década foi principalmente debido ás mulleres¹⁴ (Marbán, 2005: 93).

En calquera caso, o alto índice de feminización do traballo a tempo parcial (que rolda o 80% no conxunto da Unión Europea) abre importantes dúbidas sobre a efectividade destas medidas como instrumentos de redistribución efectiva das oportunidades dos homes e das mulleres no mercado de traballo e fóra del, isto sen considerar os problemas adicionais de cobertura social, especialmente cando –como é o caso de España– se vincula masivamente á temporalidade. Daquela, as desigualdades salariais e a falta de oportunidades de promoción e carreira profesional multiplícanse (Dex, 1997). Quizais por iso a maioría das persoas que se atopan en situación de traballo a tempo parcial declaran que non foi por propia vontade.

Por outra banda, a flexibilización pódese conseguir a través da concesión de licenzas que permitan alternar a actividade extradoméstica co coidado dos fillos ou de persoas dependentes. Se a redución da xornada persegue o fin de simultanear dous tipos de actividade, os permisos parentais implican unha reorganización do equilibrio entre a familia e o mercado, incentivando a secuenciación dos dous tipos de actividade.

Orientadas a que os proxenitores coiden dentro do fogar dos seus cativos, estas medidas tenden porén a desincentivar o compromiso das mulleres coa actividade extradoméstica, o que incrementa o risco de non retorno e limita as oportunidades de progreso laboral das mulleres (Fernández Cordón e Tobío, 2005: 62). Isto fainas controvertidas para moitos, que ven nelas un instrumento de perpetuación da posición secundaria das mulleres dentro e fóra do fogar (Lewis, 1992, 1997).

O seu efecto sobre a participación varía, no entanto, dependendo do seu alcance e da súa natureza. Cando a compensación económica é suficientemente xenerosa e se lles outorga aos pais e ás nais traballadores, supón a desmercantilización do traballo de coidado, que queda recolocado no ámbito familiar (Fernández Cordón e Tobío, 2005: 56). Este é o espírito das políticas deste tipo aplicadas nos países nórdicos, que procuran deliberadamente un maior equilibrio entre as esferas do mercado e da familia, priorizando esta última en detrimento da primeira¹⁵. Nos últimos tempos estas políticas estendéronse a algúns países¹⁶ en forma de permisos parentais exclusivos para pais, baixo o lema de “ou o usas ou o perdes” (“*use it or lose it*”), o que disparou a súa efectividade (Fernández Cordón e Tobío, 2005: 57; Boje e Almqvist, 2000). Sen dúbida, a desigualdade salarial por sexo xoga tamén en contra da utilización por parte dos homes destes permisos, xa que os seus ingresos na maioría dos casos son os que constitúen a principal fonte de ingresos do fogar: un 38% dos homes europeos sostén que tomaría os permisos familiares en maior medida se a compensación económica fose axeitada (CES, 2004).

Cando as licenzas non son suficientemente xenerosas (ou non están remuneradas en absoluto) e non resultan accesibles de forma igualitaria para ambos os sexos, a invitación á retirada faise exclusivamente a un público selecto. Esta invitación ‘VIP’ ábrella a porta de saída do mercado só a un grupo escollido de mulleres: aquelas que poidan permitirse abandonar o seu posto sen temer pola súa carreira laboral (empregadas públicas ou traballadoras non cualificadas, para quen a ausencia non representa unha perda da posición relativa na carreira profesional) ou aquelas para as que o custo de oportunidade de traballar e buscar servizos de coidado substitutivos resulte demasiado elevado. Este é o patrón típico de estados como o Reino Unido, onde unha elevada porcentaxe das mulleres abandona a actividade para retomala logo de cumprir o ciclo da maternidade (Dex, 1987, 1997). A existencia de servizos de atención e coidado para nenos pequenos e persoas dependentes adecuados resulta decisiva neste punto.

Resumindo, as principais críticas a este tipo de medidas de flexibilización do tempo teñen que ver coa súa falta de efectividade na remoción dos alicerces sobre os que se asenta a desigualdade de xénero. E é que o obxectivo perseguido de repartición das responsabilidades familiares entre pais e nais queda en auga de castañas cando as medidas serven única ou maioritariamente para que as mulleres flexibilicen “o seu” tempo.

En España, a citada Lei de conciliación da vida familiar e laboral introduciu unha serie de medidas a favor das licenzas parentais, co obxectivo explícito de acadar a flexibilización dos esquemas de traballo e de incrementar a seguridade dos traballadores. Entre elas, hai que

mencionar a posibilidade de que os traballadores, independentemente do seu sexo, gocen dunha redución da súa xornada laboral¹⁷ para atender un fillo menor de seis anos, que se estende aos pais adoptivos ou de acollida¹⁸. Así mesmo, a lei amplía tamén os supostos de excedencia ao coidado dun familiar ata o segundo grao de consanguinidade ou afinidade, sempre que non poida valerse en por el e non desenvolva ningún tipo de actividade retribuída. Este período computarase para os efectos de antigüidade do traballador ou da traballadora. Tamén se introduce unha modesta reforma no permiso de maternidade, considerando a posibilidade de que sexa utilizado en parte polo pai (ata un máximo de dez semanas, reservando as seis posteriores ao parto para a nai), sempre que os dous proxenitores traballen, que non supoña un risco para a saúde da nai e que ela estea de acordo.

Malia que estas medidas supoñían un avance na individualización dos dereitos relacionados coas licenzas parentais e familiares, non recibiron unha acollida favorable entre os axentes sociais (Salido e Arriba, 2005). A principal crítica ten que ver coa súa incapacidade para conseguir o fomento da igualdade *real* de xénero, un dos seus obxectivos explícitos. Aínda que o dereito compartido aos permisos de maternidade “favorece o avance cara á igualdade dos homes e das mulleres no ámbito doméstico e no traballo”, o feito de que se trate dunha “cesión” dun dereito de titularidade exclusiva feminina supón asumir, polo menos implicitamente, que as mulleres seguen sendo as principais responsables do coidado dos fillos (CES, 2004: 3-4). As cifras falan por si mesmas: só o 1,64% das 280.114 baixas por nacemento, acollida ou adopción que tiveron lugar en 2004 foron solicitadas por homes. Segundo o Informe sobre licenzas familiares 2004 de EIRO, o 97,9% dos permisos familiares foran utilizados por mulleres no ano 2003 (citado en CES, 2004: 4). Finalmente, unicamente un 8,8% das mulleres e un 5,8% dos homes fixeron uso da flexibilización da xornada por razóns familiares, e aínda unha porcentaxe menor –o 3,1% das mulleres e o 1,4% dos homes–, dos permisos parentais, de acordo cunha enquisa recente realizada polo Observatorio para a Igualdade de Oportunidades (Instituto de la Mujer, 2005).

O anteproxecto da futura lei de igualdade, actualmente en trámite parlamentario, prevé a introdución dunha serie de modificacións importantes en termos tanto de flexibilidade de xornada canto de licenzas parentais e de permisos de maternidade e paternidade, que alterarán sen dúbida ningunha o escenario que estamos a comentar. Así, por exemplo, contémpase a existencia dun permiso retribuído de dez días de uso exclusivo para o pai, dos que oito poderían gozarse en media xornada (o que faría un total de dezaioito días), que ampliaría significativamente as condicións do actual permiso de paternidade (dous días libres ao nacer o fillo e a opción de compartir coa nai a baixa laboral de dezaseis semanas).

Parte destas medidas foron xa introducidas a través do Plan Concilia¹⁹, dirixido a lles facilitar aos empregados da Administración xeral do Estado a conciliación da vida laboral e familiar. O plan prevé unha serie de medidas orientadas cara á flexibilización da xornada laboral e á corresponsabilización de ambos os proxenitores no coidado dos fillos. Establece así un dereito paternal de dez días por nacemento, acollemento ou adopción dun fillo, e permíttelles ás mulleres ampliar ata en catro semanas o seu permiso de maternidade en substitución voluntaria do de lactación. Igualmente, amplíase a redución de xornada a quen tiver fillos menores de doce anos baixo coidado directo. Concédense tres anos de excedencia para o coidado das persoas dependentes, unha redución retribuída da xornada laboral para atender familiares que sofren enfermidades moi graves e, no caso de que unha muller se traslade de centro por ser vítima da violencia de xénero, terá dereito a un período de excedencia de dous

meses pagados para garantir a súa protección. A medida talvez máis coñecida é a introdución dun límite horario para a finalización da xornada laboral, que non poderá rematar en ningún caso máis tarde das 18 horas.

A avaliación do propio Ministerio de Administracións Públicas tras o primeiro trimestre de aplicación desta lei deita resultados aínda modestos en termos de incidencia: apenas un 2% do total de 120.000 beneficiarios potenciais (MAP, 2006). Os principais beneficiarios das medidas son as mulleres, que lograron case dous terzos dos permisos e facilidades entre xaneiro e marzo. O conxunto de medidas foi favorablemente acollido pola opinión pública, especialmente entre os empregados públicos: un 82% destes e un 70% do conxunto dos españois tería unha opinión favorable sobre o plan (*ibidem*: 4).

A MELLORA DAS CONDICIÓNS DE VIDA DAS MULLERES TRABALLADORAS

Este apartado inclúe tamén dous tipos de medidas, de alcance e obxectivos radicalmente diferentes: os servizos de atención e coidado, por unha banda, e as transferencias económicas, por outra. As primeiras teñen como obxectivo facilitar a plena dedicación das mulleres ao traballo a través da externalización –“mercantilización”– do traballo de coidado tradicionalmente desenvolvido dentro do fogar. As segundas, pola súa banda, poden ser consideradas como axudas á maternidade. Neste caso, o obxectivo é radicalmente oposto ao das anteriores, xa que o que se pretende é facilitar a “liberdade” de elección das familias respecto ao tipo de coidado que reciben os fillos: dentro ou fóra da familia, e, dentro desta, polos propios proxenitores ou por alguén contratado para tal fin (Fernández Cordón e Tobío, 2005: 60).

Este tipo de axudas resultan bastante controvertidas pola súa proximidade a un “salario para a ama de casa” e polo reforzamento implícito do rol tradicional das mulleres que iso supón. Este esquema existe en Francia, país que se caracterizou historicamente por políticas familiares moi xenerosas de apoio á maternidade (*allocation parentale d'éducation*), cunha efectividade máis que sobresaínte desde o punto de vista da fecundidade de acordo cos datos que vimos anteriormente (táboa 1).

O trazo máis salientable das políticas económicas de apoio á familia no noso país é a escasa relevancia, tanto en termos cuantitativos como no tocante á cobertura. A orixe das transferencias familiares en España está no Subsidio familiar (1938) e no Plus familiar (1945) (Meil, 1995); posteriormente transformáronse en asignacións mensuais por esposa e fillos, que non serían suprimidas ata ben avanzada a década dos oitenta. En 1990 créanse unhas prestacións familiares por fillo a cargo de carácter asistencial, coa finalidade da protección dos fillos menores de idade ou discapacitados. Ultimamente recuperáronse os subsidios asociados á natalidade²⁰, abolidos durante a primeira etapa da democracia, baixo a forma de cantidades pagadas dunha vez por cada fillo a partir do terceiro, sempre que se demostre non ter recursos suficientes. Existen tamén axudas outorgadas en caso de parto múltiple, de escaso impacto (Salido e Arriba, 2005: 173).

A porcentaxe dedicada ao gasto social sitúa a España nunha das derradeiras posicións respecto ao resto dos países europeos, cun 20,2% fronte a un 29% de media para o conxunto da UE-15 (Eurostat, 2005a). Máis concretamente, España dedica só o 0,49% do PIB a prestacións familiares e por maternidade, aproximadamente a quinta parte da media europea, que se sitúa no 2,2%. É ademais o estado onde as prestacións sociais por fillo a cargo son menos xenerosas (Eurostat, 2005b; Instituto de Política Familiar, 2005).

En contraste, as desgravacións fiscais por fillos a cargo teñen un papel máis destacado, que palidece porén comparado co das desgravacións por adquisición de vivenda. Estas, xunto coas prestacións de desemprego, son consideradas por algúns como os auténticos eixes da política familiar española²¹ (Flaquer, 2000: 154).

O PP realizou dúas reformas fiscais de gran calado que conduciron a un sistema en principio máis “amigable” cara ás familias (Lei 40/1998 e Lei 46/2002). Unha das novidades foi a introdución do concepto de mínimo “vital”, que pretendía recoller a capacidade económica real dos suxeitos pasivos, unha vez descontados os gastos para satisfacer as necesidades persoais e familiares mínimas. Con todo, ao pasar as deducións á base impositiva en lugar de á cota líquida, retrocédese desde o punto de vista da progresividade do sistema fiscal. As prestacións por fillo a cargo deixan ademais de ser consideradas rendementos do traballo para pasar a ser cualificadas como rendas exentas. Aínda que a nova regulación lles permitía aos cónxuxes acumular todas as desgravacións a que tivesen dereito individualmente, no entanto, o balance foi considerado negativo polas asociacións conservadoras, ao estimar que seguía penalizando fiscalmente as familias dun único sustentador en relación coas de dous (Instituto de Política Familiar, 2005; Moreno e Salido, 2006).

Está pendente unha “reforma en profundidade” do sistema fiscal español para mellorar o trato ás familias con dependentes a cargo, compromiso electoral do PSOE que non verá previsiblemente a luz ata 2007 e que prevía unha elevación significativa do mínimo persoal e do mínimo exento por fillo a cargo, así como a actualización deste último coa inflación, co fin de protexer as rendas medias e baixas.

Pero quizais a política de transferencia económica que máis repercusión social tivo sexa a introdución dunha “paga para nais traballadoras”, destinada a compensalas “polo gran peso que supón ter un neno mentres se está traballando”²². A medida consiste nunha axuda mensual por importe de 100 euros para as empregadas a tempo completo con nenos menores de 3 anos. Tamén teñen dereito a ela as empregadas a tempo parcial sempre que cubran polo menos o 50% da xornada e que estean aseguradas polo mes completo, así como as traballadoras por conta propia aseguradas polo menos 15 días ao mes. A axuda pode cobrarse mes a mes ou acumular o cobro na declaración anual do Imposto sobre a renda.

A “paga de 100 euros” foi obxecto de importantes críticas. A primeira e fundamental é que non facilita a superación do modelo convencional de organización do traballo doméstico, xa que se limita unicamente a ofrecerlles unha “compensación” ás nais que traballan. Destinada a modificar o marco de decisión sobre a dedicación á actividade do conxunto das mulleres, o seu impacto só alcanza as que xa se atopan dentro do mercado e optaron de feito por unha forma concreta de xestión do seu ciclo de actividade: a simultaneidade das dúas dedicacións. Ademais, a escaseza da contía non serve nin como estímulo para as que están fóra do mercado nin como axuda real para as que están dentro. A falta de control sobre o destino real da axuda é outro punto crítico.

Malia a publicidade e difusión mediática de que foi obxecto a medida, o seu impacto foi bastante modesto en termos numéricos. Desde a súa entrada en vigor en xaneiro de 2003 ata o 31 de maio de 2004, 715.500 nais traballadoras cobraran a dedución por maternidade²³, aínda unha pequena porcentaxe do total de nais con fillos de 0 a 3 anos. Hai que lle recoñecer no entanto certa orixinalidade á medida, a primeira que aborda de xeito directo e explícito o problema da baixa fecundidade das mulleres no noso país.

O outro eixe sobre o que se articulan as medidas para mellorar o benestar das mulleres constitúeno os servizos de atención e coidado para menores e dependentes. A existencia dunha rede de servizos adecuada resulta crucial para conseguir unha reorganización efectiva

do benestar doméstico. Con todo, esta é sen dúbida a gran materia pendente do sistema de protección social español, especialmente no caso dos coidados a maiores e discapacitados (Rodríguez Cabrero, 2005), pero tamén no dos nenos, tal como pon de relevo un estudo recente do INE (2006).

O aumento da esperanza de vida da poboación implica tamén a demanda de servizos durante un tempo maior e cunha calidade diferente. O estado de saúde, xunto co modo de vida, o nivel educativo e a traxectoria profesional da poboación, súmanse ao avellentamento para condicionar a “esperanza libre de discapacidade” e, ao final, o tipo e a intensidade da prestación de servizos necesaria (Rodríguez Cabrero, 2005: 57). A clave está en que o modelo de coidados informais de longa duración, apoiado sobre unha dedicación intensiva –e extensiva, ao longo de todo o seu ciclo vital– das mulleres ao coidado doutros, está en declive.

Nestes momentos atópase en trámite parlamentario a futura lei de dependencia, coa que se pretende crear un Sistema Nacional de Dependencia que asista os familiares das persoas dependentes, na súa maioría mulleres²⁴ (Imsero, 2004). Os aspectos máis polémicos teñen que ver coa forma de financiamento. A proposta do Goberno apunta a un sistema de financiamento compartido entre o Estado e os propios usuarios, que variará segundo o tipo e o custo do servizo, así como en función do nivel de ingresos dos usuarios. Trataríase dun modelo de calidade –“orientado á excelencia”– no que o cofinanciamento aparece como a opción máis probable. As prestacións e os elementos de apoio serán principalmente o servizo a domicilio, a asistencia persoal, a teleasistencia, os centros residenciais, os centros de día e as axudas técnicas.

Por outra banda, os expertos chamaron a atención sobre a necesidade de que a cobertura sexa universal, superando o restritivo marco asistencial no ámbito dos servizos sociais e tamén, aínda que en menor medida, na atención sanitaria (Rodríguez Cabrero, 2005: 69). Na maioría dos casos trátase de coidados de longa duración, cun compoñente sociosanitario importante que non queda na actualidade adecuadamente regulado dentro do sistema sanitario español, que, malia o seu carácter universal, non contempla con claridade a prestación dalgúns servizos relacionados coa dependencia (*ibidem*). Con todo, o problema principal atópase nos coidados persoais, en gran medida de tipo domiciliario, para o que resulta claramente insuficiente en alcance e intensidade protectora.

De por parte, a crecente incorporación das mulleres ao mercado laboral fai da creación de escolas infantís unha necesidade urxente. Así se recoñece no Programa nacional de reformas elaborado recentemente por España por requirimento da Unión Europea como parte dun plan de relanzamento da Estratexia de Lisboa²⁵, onde figura explicitamente a mellora da educación infantil como un instrumento para facilitar a incorporación e mais a continuidade da muller no mercado laboral (MTAS, 2005a: 1). A recente Lei orgánica de educación profundou neste camiño, convertendo a segunda etapa de educación infantil (3-5 anos) en obrigatoria e outorgándolle así un carácter plenamente educativo²⁶.

Aínda que España se sitúa entre os países máis avanzados en escolarización dos nenos de 3-5 anos (96% dos de 3 anos e 100% dos de 4-5 anos no curso 2001-02), a taxa de escolarización é aínda moi baixa entre os de 0-2 anos (15%)²⁷ (González e Vidal, 2005). Ademais, boa parte desta cobertura realízase en centros de carácter non público (só o 40% dos máis pequenos e o 68% dos nenos de 3-5 anos de idade estaban escolarizados en centros de titularidade pública)²⁸ e presenta importantes disparidades rexionais, que supoñen un desafío á igualdade de oportunidades²⁹. É difícil saber se a baixa matriculación se debe á escaseza de prazas ou ao desexo dos pais de non levar

aínda ao colexio os pícaros desa idade, pero o que é certo é que o resultado final é claramente mellorable desde o punto de vista de liberar as nais das tarefas de coidado dentro do fogar.

De acordo cun recente estudo do INE (2006), os problemas relacionados coa dispoñibilidade de servizos de coidado de fillos aparecen como a principal causa de traballar menos horas das desexadas. Máis da metade dos entrevistados (54%) consideran que os servizos de atención aos nenos son moi caros. No caso dos asalariados con fillos pequenos, existe unha elevada porcentaxe –formada maioritariamente por mulleres e maior no sector privado (24,8%) ca no público (18,9%)– á que a falta de servizos de atención aos nenos lle impide cumprir o seu desexo de traballar máis.

Ultimamente foi aprobado polo Goberno o Plan estratéxico nacional de infancia e adolescencia (2006-09)³⁰, que aparece como un instrumento para o avance “na conciliación laboral e familiar e no apoio ás familias no exercicio das súas responsabilidades de crianza, coidado e promoción do desenvolvemento persoal e potencial das capacidades dos nenos e nenas” (MTAS, <http://www.mtas.es>). O plan obtivo un amplo consenso e ofrecerá por primeira vez liñas estratéxicas comúns das políticas de infancia para as diferentes administracións. Entre os seus fins está conseguir que un terzo dos nenos de 0-3 anos (fronte ao 21% actual) conten con praza nun centro público en 2010, de xeito que se cumpra así o obxectivo establecido na Axenda de Lisboa.

O ESTÍMULO Á CONTRATACIÓN DE MULLERES

O obxectivo da incorporación das mulleres ao emprego –parte, como vimos, da estratexia europea– abórdase a través dunha dobre táctica, que pretende, por unha banda, aumentar a empregabilidade da man de obra feminina (converténdoa en parte dos colectivos prioritarios da formación continua) e, por outra, facer a súa contratación máis atractiva para os empresarios.

Especialmente relevante foi a conversión das mulleres en colectivo prioritario para a contratación indefinida, que provocou que o 54% dos contratos indefinidos asinados en 2004 afecte a mulleres (fronte a un 36,6% en 1997) (MTAS, <http://www.seg-social.es>). Como sinalamos anteriormente, na Lei de conciliación prevíanse reducións nas cotizacións empresariais á Seguridade Social por continxencias comúns para a contratación interina de desempregados que substituísen os traballadores durante os períodos de descanso por maternidade, adopción ou acollemento, co fin de aliviar os custos sociais destes permisos para os empresarios e a súa posible incidencia negativa sobre a contratación de mulleres³¹. As bonificacións foron revisadas periodicamente, de xeito que se ampliaron sucesivamente o alcance e os supostos que prevía. A Lei de orzamentos xerais do Estado para o ano 2006 incluía diversas bonificacións para a celebración de contratos indefinidos con mulleres en situación de desemprego, especialmente tratándose de profesións ou ocupacións con subrepresentación feminina³² ou de novas incorporacións á actividade logo do parto³³. Tamén se regularon diversas bonificacións para mulleres traballadoras con contrato suspendido por maternidade ou excedencia por coidado de fillos, sempre que a súa reincorporación se producise nos dous anos seguintes á data do parto.

A última modificación tivo lugar moi recentemente³⁴, substituíndo as bonificacións como porcentaxe da cota empresarial ata agora existentes por cantidades de contía fixa, para descontar tamén da cota empresarial. Estas poden acadar ata os 1.200 euros anuais, por un período máximo de 4 anos, no caso de mulleres con contrato indefinido (ou temporal se se transforma en indefinido) contratadas nos 24 meses seguintes ao parto (sempre que esta incorpo-

ración sexa a partir do 1 de xullo de 2006) ou que se reincorpan á actividade logo de 5 anos de inactividade laboral se, anteriormente á súa retirada, traballaron polo menos 3 anos. A contratación de mulleres en xeral recibe unha bonificación de 850 euros por ano durante 4 anos e a de mulleres maiores de 45 anos, de 1.200 euros durante toda a vixencia do contrato. No caso de contratos con persoas vítimas de violencia de xénero, o importe será de 850 euros ao ano por un total de 4 anos³⁵.

A publicación desta última regulación prodúcese ao tempo de pechar este documento, polo que resulta imposible facer unha valoración detida do seu impacto. En calquera caso, cabe dicir que os incentivos á contratación, supoñendo un trato máis favorable para a contratación de mulleres, deixan porén ao interese dos empresarios a contratación efectiva.

CONCLUSIÓNS

A revisión das diferentes medidas e políticas desenvolvidas en persecución do obxectivo da plena participación das mulleres españolas no emprego ofrécenos unha imaxe con claros-curos. É xusto recoñecer que se levaron a cabo importantes avances, especialmente no ámbito lexislativo, pero queda aínda moito por andar no difícil camiño da incorporación real e en condicións de igualdade das mulleres e dos homes ao mercado de traballo.

As enquisas non deixan de mostrar que as pautas tradicionais de repartición de tarefas entre homes e mulleres son bastante resistentes ao cambio, e non só no noso país. De acordo cos datos do Eurobarómetro 2003, só o 4% dos homes da UE pensa que os permisos parentais deberían ser para os dous proxenitores e non de xeito exclusivo para as mulleres. Unha recente enquisa realizada polo Instituto de la Mujer (2005) mostra que case un terzo da poboación se suma á opinión de que a muller debe traballar menos horas ca o home para poder ocuparse con maior intensidade das responsabilidades familiares, e un 45,8% cre que a nai debería abandonar a actividade laboral en tendo o primeiro fillo fronte a un 0,6% que cre que debería facelo o pai. É para elas para quen a conciliación se define maioritariamente como problema e, ademais, como un problema do que son os principais suxeitos. Un dato máis: á hora de elixir un emprego, un 20% das mulleres faino en función da compatibilidade coas súas responsabilidades familiares, a segunda razón en importancia e case emparellada coa remuneración adecuada, mentres que no caso dos homes o salario é a principal razón con diferenza sobre o resto (31%) e a conciliación a derradeira (9,4%).

A visión dos empregadores e responsables de persoal encaixa á perfección neste cadro: unha maioría opina que a solución á conciliación deben atopala as familias de xeito privado (61,6%) e que as empresas deben ter unha orientación exclusiva cara ao logro de maior produtividade (66,9%). Ademais, algo máis de catro de cada dez empresarios cren que as responsabilidades familiares limitan o rendemento das mulleres e unha proporción semellante dos responsables de empresa opina que a aplicación de medidas de conciliación limita a competitividade. Por se estes datos non abondasen, a proposta da CEOE en novembro de 2000 de crear un fondo de investimento privado onde as mulleres irían depositando cotas que servirían, no caso de finalmente ter fillos, para pagar as súas prestacións de maternidade pode dar unha idea definitiva do clima de sensibilización cara á conciliación no sector empresarial.

A incorporación das mulleres ao mercado de traballo presenta novas necesidades desde o punto de vista da protección social: necesidade de servizos, de oportunidades para canalizar o cambio social a través de medidas que favorezan a ausencia da actividade ante a enfermidade de familiares dependentes, de regulacións especiais das condicións en que as mulleres se incor-

poran ao mercado (igualdade de xénero) e de igualdade tamén dentro do fogar. Sen dúbida ningunha, esta é a auténtica clave do cambio social, que non será posible se non se removen os obstáculos da desigualdade sexual dentro do ámbito tanto tempo considerado do “privado”. A igualdade, un fin en si mesma, convértese tamén nun requisito imprescindible para acadar o equilibrio de benestar que as sociedades contemporáneas requiren (Esping-Andersen, 2002).

O aumento da participación fálanos por si mesmo tan só dun incremento en termos cuantitativos pero, como vimos, o problema é moito máis complexo. Algúns definírono como “un problema social total” (Instituto de la Mujer, 2005: 17) que só ten solución se é considerado como algo que afecta a toda a sociedade, non unicamente ás mulleres. O que está ameazado é o obxectivo social máis prezado: o benestar colectivo, un obxectivo que só parece alcanzable a través dun novo contrato social que rompa a fronteira das desigualdades no traballo non remunerado. Esa terá que ser a seguinte fronteira no desenvolvemento do estado do benestar.

Notas

1 Este traballo foi posible grazas á cobertura dos proxectos de investigación “Riscos e oportunidades ao longo do curso da vida nas sociedades postindustriais” (CICYT. Sec2003-06799), dirixido por Esping-Andersen, e “Novos riscos sociais e traxectorias das políticas do benestar” (Nursopob) (CICYT, Sej2005-06599 MEC, Plan nacional de I+D+I), dirixido por Luis Moreno. Agradézoles aos dous o apoio que me prestaron para podelo levar a cabo e, de maneira moi particular, a Ana Arriba e a Luis Moreno, polos seus comentarios e pola súa colaboración en versións anteriores.

2 En 1977, apenas un 5% das mulleres entre 20 e 34 anos tiña estudos superiores, mentres que a media para o conxunto da poboación se situaba levemente por riba (6%). En 2001, a proporción de mulleres comprendidas nestas idades con estudos universitarios rematados chegaba ao 35%, seis puntos superior á media (CES, 2003: 41).

3 Vallan tan só unhas cifras que ilustran a dimensión deste cambio. A mediados da década dos setenta, aproximadamente un 70% das mulleres con estudos elementais e un 44% das tituladas superiores xa foran nais ao facer vinte e cinco anos. Dez anos despois, esas cifras baixaran sensiblemente para as mulleres universitarias (16%), aínda que se mantiñan bastante estables entre as de estudos baixos (65%). A mediados dos noventa, unicamente un 2% das primeiras e un 41% das segundas experimentara a maternidade antes dos vinte e cinco anos (Delgado, 2004).

4 A idea dun “contrato de xénero” non implica en absoluto a igualdade de xénero. O termo ten xustamente un sentido irónico: fai referencia ao “contrato socialdemócrata” entre capital e traballo. Malia a teórica posición de igualdade das partes, unha delas cumpre un rol subordinado (Hirdmann, 1990; citado en Duncan e Pfau-Effinger, 2000).

5 En España, a idade media para o nacemento do primeiro fillo pasou de 25,3 anos a 29,1 entre 1975 e 2001, case catro anos máis, mentres que os matrimonios viraron máis escasos e celebráronse cada vez a idades máis avanzadas: 30,6 anos para os homes e 28,6 para as mulleres (INE, 2004: 13). Ademais, os primeiros fillos convértese con moita máis frecuencia ca antes en fillos únicos, representando en 2001 máis da metade do total de nacementos (en 1975, só o 36%). O descenso da fecundidade afecta especialmente á taxa de terceiros fillos, que diminuíu case un 80% (e un 90% a de orde superior) no transcurso da última década.

6 Con competencias a nivel nacional para a loita contra a discriminación de sexo. En 1989, o Instituto da Muller pasou a formar parte do novo Ministerio de Asuntos Sociais, reforzando así a concepción dos problemas que afectan ás mulleres non xa como problemas “de mulleres”, relacionados con pautas ou usos culturais, senón como problemas sociais na súa dimensión máis ampla.

7 No ámbito europeo, os aspectos máis novos da Conferencia de Beijing recóllense no IV Programa de acción comunitaria para a igualdade entre mulleres e homes (1996-2000). Nel fálese explicitamente, por exemplo, do desfase entre a organización dos mercados e as estruturas de protección e as necesidades dos individuos e as familias. Faise un chamamento para desenvolver medidas sobre conciliación entre a vida profesional e familiar que respecten o marco da individualización dos dereitos, independentemente do sexo (Fernández Cordón e Tobío, 2005: 54).

8 Entre as que se pode salientar a creación do Programa Óptima, orientado a facilitar a incorporación, permanencia e promoción das mulleres nas empresas a través da introdución das accións positivas como estratexia corporativa. Cofinanciado polo Fondo Social Europeo, este programa foi elixido como exemplo de boa “práctica” pola UE. Ofrece o distintivo de Entidade colaboradora en igualdade de oportunidades entre mulleres e homes, e na actualidade conta cun total de 32 empresas recoñecidas e aproximadamente outras 30 participando nas distintas fases do programa para a obtención do mencionado recoñecemento (Instituto da Muller, <http://www.tt.mtas.es/optima/contenido/quees.html>).

- 9 Concretamente, neste alicerce inclúense catro directrices: a integración da igualdade de oportunidades de homes e mulleres en todas as políticas (de carácter transversal), a loita contra a discriminación entre homes e mulleres, a conciliación da vida laboral e familiar, e a facilitación da reincorporación das mulleres ao traballo. Ademais, como colectivo cunha presenza limitada no mercado de traballo, as mulleres vense afectadas de xeito particular polo píar I, relativo á mellora da capacidade de inserción profesional. A formación continua xoga aquí un papel central, ao favorecer a empregabilidade e axudar a promover “un mercado de traballo aberto a todos” (PNAE, 1999).
- 10 O Plan integral de apoio á familia (PIAF) intenta proporcionar un marco xeral a partir do que impulsar e coordinar a política familiar en España. Formula catro obxectivos prioritarios, que xiran arredor da mellora da calidade de vida dentro das familias, da promoción da solidariedade interxeracional, do impulso ao labor das familias como esteos da cohesión social e do apoio ás familias con necesidades especiais (máis de tres rapaces, con fillos discapacitados, fogares monoparentais con nenos pequenos ou en risco social). As medidas previstas cobren un amplo rango que vai da política fiscal á mellora da situación de seguridade social dos nenos, pasando pola conciliación da vida familiar e o emprego, a política de vivenda, o axuste da lei de divorcio á nova realidade da sociedade actual, o maior protagonismo na vida social das familias e unha nova lexislación sobre familias numerosas. O desenvolvemento lexislativo do PIAF foi irregular, coa súa expresión quizais máis coñecida na paga de 100 euros para nais traballadoras, á que faremos mención máis adiante.
- 11 En realidade, a discusión empezara uns anos antes, cando en 1997 se reúne o Parlamento español por primeira vez desde o inicio da democracia para debater sobre a situación da familia en España. Esta iniciativa deu lugar a un informe do mesmo título que incluía unha serie de recomendacións para desenvolver un plan de políticas de familia, así como medidas para mellorar a combinación da vida familiar e laboral e a redistribución de tarefas entre homes e mulleres. Delas xurdirá o marco normativo que comentamos.
- 12 Concretamente, as directivas do Consello sobre maternidade (1992/85/CEE) e sobre permisos parentais (1996/34/CE), orixinada esta última no acordo marco asinado cos interlocutores sociais europeos (UNICE, CEEP e CES) (CES, 2004: 2).
- 13 Algúns plans de igualdade víronse acompañados da promulgación de leis de igualdade, que se anticiparon á futura Lei de garantía de igualdade entre mulleres e homes de carácter nacional. Así, a Comunidade de Castela e León promulgou a Lei 1/2003, de igualdade entre mulleres e homes; a Comunidade Valenciana conta coa Lei 91/2003, para a igualdade de oportunidades; e a Xunta de Galicia, coa Lei 7/2004, para a igualdade de mulleres e homes. Neste sentido, queda por aprobar o Proxecto de lei para a igualdade de mulleres e homes da Comunidade Autónoma Vasca (MTAS, 2005b).
- 14 Segundo os datos da EPA, entre 1990 e 2003, a porcentaxe de contratos a tempo parcial pasou do 4,7% ao 8,2%. Entre as mulleres, estas cifras evolucionaron desde o 11,5% ao 17%, mentres que entre os homes permanecían estables arredor do 2%.
- 15 Por exemplo, Finlandia ofrece unha das garantías máis xenerosas, cunha cobertura do 100% do salario durante 160 semanas.
- 16 En Francia, Dinamarca, Italia e o Reino Unido, os pais dispoñen de dúas semanas; en Suecia, Austria e Bélxica, de dez días; en Portugal, de cinco, e en Alemaña, de tres. Os máis afortunados son os noruegueses, con cinco semanas, e os finlandeses, con 18 días. España está a piques de incorporarse a este selecto club a través da futura Lei de igualdade.
- 17 Cunha redución proporcional, entre o 33% e o 50%, da xornada/salario habitual.
- 18 A primeira regulación sobre a posibilidade de utilización de permisos por motivo de nacemento, adopción ou acollemento corresponde a unha data tan recente como 1989 (Lei 3/1989, de modificación do Estatuto dos traballadores).
- 19 Orde APU/3902/2005, do 15 de decembro, pola que se dispón a publicación do Acordo da Mesa Xeral de Negociación polo que se establecen medidas retributivas e para a mellora das condicións de traballo e a profesionalización dos empregados públicos.
- 20 Real decreto-lei 1/2000, do 14 de xaneiro, sobre medidas de mellora da protección familiar da Seguridade Social.
- 21 Un dos trazos máis sobresaíntes do sistema fiscal español é a súa extraordinaria xenerosidade cara á adquisición de vivenda. De acordo cos expertos, esta xenerosidade, típica dos estados do benestar mediterráneos, representaría unha forma solapada e indirecta de protexer a familia, con consecuencias máis ben negativas desde o punto de vista da equidade vertical, xa que beneficiaría máis a aqueles con maior dispoñibilidade de capital para investir, isto é, os segmentos medio e alto da distribución da renda.
- 22 Real decreto 27/2003, do 10 de xaneiro de 2003, que desenvolve a reforma parcial do IRPF (Lei 46/2002, do 18 de decembro).
- 23 Case unha quinta parte concéntranse en Cataluña (150.136) –máis concretamente, en Barcelona (case o 80% destas)– e algo menos na comunidade autónoma de Madrid (129.453), mentres que as cifras se reducen considerablemente noutras comunidades como A Rioxa, onde menos axudas deste tipo se distribuíron, pois accederon a elas un total de 5.404 mulleres, seguida de Cantabria (8.394) e Asturias (12.355).
- 24 De acordo cos datos da Enquisa sobre coidados ás persoas maiores nos fogares españois (Imsero), o 84% das persoas encargadas de atender os maiores dependentes son mulleres (CES, 2005: 1).
- 25 O Consello Europeo de primavera, celebrado en marzo de 2005, baseándose no Informe Kok (novembro de 2004), formulou a necesidade de relanzar a Estratexia de Lisboa concentrando os seus obxectivos no crecemento e no emprego e tendo como referencias permanentes a cohesión social e o desenvolvemento sustentable.

- 26 Na anterior lei de educación (LOCE), este período era considerado como “etapa preescolar”, cun carácter educativo-asistencial.
- 27 Estas cifras experimentaron un incremento constante ao longo da pasada década, en que a cobertura se situaba no 4% (González e Vidal, 2005).
- 28 *El País*, 26 de setembro de 2005.
- 29 As comunidades autónomas cunha taxa de escolarización máis alta son o País Vasco (39%), Cataluña (30%), Aragón (26%), Madrid (25%) e Navarra (22%); mentres que no outro extremo se situarían Estremadura, Andalucía, Castela-A Mancha, Asturias, Ceuta e A Ríoxa, con cifras que oscilan entre o 2% e o 4% (*El País*, 26 de setembro de 2005).
- 30 Aprobado en Consello de Ministros do 16 de xuño de 2006.
- 31 O Real decreto-lei 11/1998 regulaba xa as bonificacións de cotas á Seguridade Social dos contratos de interinidade con persoas desempregadas para substituír traballadores durante os períodos de descanso por maternidade, adopción e acollemento.
- 32 Con carácter xeral, a bonificación da cota empresarial da Seguridade Social por continxencias comúns é do 25% para as mulleres entre 16 e 45 anos durante os 24 meses seguintes á contratación, incrementándose ata o 35% cando se trata de contratos en sectores con menor índice de representación feminina, podendo chegar ata o 60% durante o primeiro ano e ata o 70% durante o segundo de sumarse a circunstancia de desemprego ininterrompido durante polo menos 6 meses ou ser maior de 45 anos.
- 33 Sempre que a incorporación se produza nos 24 meses seguintes á data do parto. Neste caso dá lugar a unha bonificación do 100% da cota empresarial durante os 12 meses seguintes á data de contratación.
- 34 Real decreto-lei 5/2006, do 9 de xuño, para a mellora do crecemento e do emprego.
- 35 A contratación temporal e a tempo parcial reducen a contía da bonificación. Neste último caso, a redución aplícase unicamente a partir da redución en máis do 25% da xornada habitual ou a tempo completo.

REFERENCIAS

- ARRANZ, F. (ed.) (2000). *Las políticas públicas en favor de las mujeres*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Instituto de Investigaciones Feministas.
- BAIZÁN, Pau (2005). "The Impact of Labour Market Status on Second and Higher-Order Births. A Comparative Study of Denmark, Italy, Spain and United Kingdom". DemoSoc Working Paper, 11. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, Departamento de Ciencias Políticas y Sociales (<http://hdl.handle.net/2072/2046>).
- BERNARDI, F. (2003). "El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública". Documento de trabajo 13/2003, Fundación Alternativas.
- BOJE, T. P. e LEIRA, A. (2000a) "Gender, Welfare State and the Market: Towards a New Division of Labour", en BOJE, T. P. e LEIRA, A. (eds.) (2000b), pp. 1-19.
- BOJE, T. P. e LEIRA, A. (eds.) (2000b). *Gender, Welfare State & the Market: Towards a New Division of Labour*. Florence, KY, USA: Routledge.
- BOJE, T. P. e ALMQVIST, A. L. (2000). "Citizenship, Family Policy and Women's Patterns of Employment", en BOJE, T. P. e LEIRA, A. (eds.) (2000b), pp. 41-69.
- BUSTELO, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid: La Catarata.
- BUSTELO, M. e PETERSON, E. (2005). "Conciliación y (des)igualdad. Una mirada debajo de la alfombra de las políticas de igualdad entre mujeres y hombres", *Revista de Desarrollo y Educación Popular*, 7, pp. 32-37.
- CASTLES, F. G. (2003). "The World Turned Upside Down: Below Replacement Fertility, Changing Preferences and Family-Friendly Public Policy in 21 OECD Countries", *Journal of European Social Policy*, 13 (3), pp. 209-227.
- COMISIÓN EUROPEA (2004). "Informe sobre la igualdad entre mujeres y hombres" [COM (2004) 115 final].
- COMISIÓN EUROPEA (2005). "Equality between Women and Men in the European Union". Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/ke6304949_en.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2006a). "Report on Equality between Women and Men". Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2006/keaj06001_en.pdf).
- COMISIÓN EUROPEA (2006b). "A Roadmap for Equality between Women and Men 2006-2010". Comunicación da Comisión ao Consello, ao Parlamento Europeo, ao Comité Económico e Social Europeo e ao Comité das Rexións, Plan de traballo para a igualdade entre as mulleres e os homes 2006-2010 [SEC (2006) 275] (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2006/com2006_0092es01.pdf).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2003). *Segundo informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española*. Madrid: CES.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2004). "Conciliación de trabajo y vida familiar: licencias parentales", *Panorama Sociolaboral de la Mujer en España*, 38 (<http://www.ces.es>).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2005). "Mujeres y atención a las personas dependientes", *Panorama Sociolaboral de la Mujer en España*, 40 (<http://www.ces.es>).
- CONSEJO EUROPEO (2001). "Agenda social europea", *Diario Oficial*, 2001/C 157/02, 30-05-2001.
- COUSINS, C. (2005a). "The Development of a Gendered Social Policy Regime", en THRELFALL, M., COUSINS, C. e VALIENTE, C., pp. 55-77.
- COUSINS, C. (2005b). "Securing a Foothold in the Labour Market", en THRELFALL, M., COUSINS, C. e VALIENTE, C., pp. 166-186.
- DALY, M. (2000). "Paid Work, Unpaid Work and Welfare. Towards a Framework for Studying Welfare State Variation", en BOJE, T. P. e LEIRA, A. (eds.) (2000b), pp. 23-40.

- DELGADO, M. (2003). "La evolución demográfica de España en el contexto internacional", *Información Comercial Española*, 815, pp. 13-30.
- DEX, S. (1987). *Women's Occupational Mobility. A Lifetime Perspective*. London: MacMillan.
- DEX, S. (1997) "La participación laboral femenina en Europa: algunas cuestiones de política social", en MORENO, Luis (comp.). *Unión Europea y estado del bienestar*. Col. Politeya. Estudios de Política y Sociedad, 10. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, pp. 263-300.
- DUNCAN, S. e PFAU-EFFINGER, B. (eds.) (2000). *Gender, Economy and Culture in the European Union*. London: Routledge.
- DURÁN, M. A. (1988). *De puertas adentro*. Madrid: Ministerio de Cultura.
- DURÁN, M. A. (2002). "The Future of Work in Europe (Gendered Patterns of Time Distribution)". Brussels: European Commission, Directorate General V.
- DURÁN, M. A. (2004). "Un desafío colosal", *El País*, 05-09-2004.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1990). *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1999). *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2002). "A New Gender Contract", en ESPING-ANDERSEN, G. *et al.*, pp. 68-96.
- ESPING-ANDERSEN, G. (2004). "La política familiar y la nueva demografía", *Información Comercial Española*, 815, pp. 45-60.
- ESPING-ANDERSEN, G. *et al.* (2002). *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- EUROBARÓMETRO (2003). *Eurobarometer 60.2 2003: Employment and Social Policies in the EU*. Brussels: European Commission.
- EUROSTAT (2002). "Women and Men Reconciling Work and Family Life". Serie Statistics in Focus, Theme 3 (Population and Social Conditions), 9/2002. Luxembourg: Office of Official Publications of the EU.
- EUROSTAT (2005a). "Gender Gaps in the Reconciliation between Work and Family Life". Serie Statistics in Focus, Theme 3 (Population and Social Conditions), 4/2005. Luxembourg: Office of Official Publications of the EU.
- EUROSTAT (2005b). *European Social Statistics: Social Protection Expenditure and Receipts. Data 1994-2002*. Luxembourg: Office of Official Publications of the EU.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J. A. e TOBÍO, C. (2005). *Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales*. Documento de trabajo 79/2005. Madrid: Fundación Alternativas.
- FERRERA, M. (1996). "The Southern Model of Welfare in Social Europe", *Journal of European Social Policy*, 6 (1), pp. 17-37.
- FLAQUER, L. (2000). *Las políticas familiares en una perspectiva comparada*. Col. Estudios Sociales, 3. Barcelona: Fundación La Caixa.
- FLAQUER, L. (2004). "Medidas públicas y estrategias privadas", *El País*, 05-09-2004.
- FUNDACIÓN ENCUENTRO (2006). *Informe España 2006*, Fundación Encuentro.
- GARRIDO, L. (1993). *Las dos biografías de la mujer en España*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.
- GONZÁLEZ, J. J. e REQUENA, M. (eds.) (2005). *Tres décadas de cambio social en España*. Madrid: Alianza.
- GONZÁLEZ, M. J. (2006). "Unstable Equilibrium: Young Adult Women in Family and Career Formation in Southern Europe". DemoSoc Working Paper, 13. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, Facultat de Ciències Polítiques i Socials (<http://hdl.handle.net/2072/2048>).
- GONZÁLEZ, M. J. e VIDAL, S. (2005). "Where Do I Leave my Baby? Use and Development of Early Childcare in Spain". DemoSoc Working Paper, 5. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, Facultat de Ciències Polítiques i Socials (<http://hdl.handle.net/2072/2032>).
- GORNICK, J. (2000) "Family policy and mothers' employment. Cross-national variations", en BOJE, T. P. e LEIRA, A. (eds.) (2000b), pp. 111-132.

- IMSERSO (2004). *Atención a las personas en situación de dependencia en España. Libro blanco* (<http://www.seg-social.es/imserso/>).
- INE (2002). "¡Más niños!", *Cifras INE*, 7/2002 (<http://www.ine.es>).
- INE (2003). "Los cambios sociales de los últimos diez años", *Cifras INE*, 2/2003 (<http://www.ine.es>).
- INE (2004). "¿Cuántos somos en casa?", *Cifras INE*, 6/2004 (<http://www.ine.es>).
- INE (2005). "Indicadores demográficos 2004" (<http://www.ine.es>).
- INE (2006). "EPA. Módulo de conciliación entre la vida laboral y familiar", *Notas de Prensa*, 31-05-2006 (<http://www.ine.es/prensa/np417.pdf>).
- INSTITUTO DE LA MUJER (1997). *III Plan para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.
- INSTITUTO DE LA MUJER (2005). "Estudio sobre la conciliación de la vida familiar y la vida laboral: situación actual, necesidades y demandas" (http://www.mtas.es/mujer/mujeres/estud_inves/estudio%20conciliacion.pdf).
- INSTITUTO DE POLÍTICA FAMILIAR (2004). *Evolución de la familia en España*. Madrid: IPF (http://www.ipfe.org/informe_evolucion_familia_esp_2003_1.pdf).
- JURADO, T. (2005). "Las nuevas familias españolas", en GONZÁLEZ, J. J. e REQUENA, M. (eds.), pp. 51-80.
- KRIZ, K. (2005). "How Grandmothers Become 'Second Moms'. Family Policies and Grandmothering in Britain, Germany and Sweden". *Journal of the Association for Research on Mothering*, 7, pp. 49-62.
- LANGAN, M. e OSTNER, I. (1991). "Gender and Welfare: Towards a Comparative Framework", en ROOM, G. *Towards a European Welfare State? Bristol: University of Bristol, School for Advanced Urban Studies*.
- LARSEN, T., TAYLOR-GOOBY, P. e KANANEN, J. (2004). "The Myth of a Dual-Earner Society. New Policy Discourses in European Welfare States". WRAMSOC Project Berlin Conference, 23-24 abril 2004 (<http://www.kent.ac.uk/wram-soc/conferencesandworkshops/conferenceinformation/berlinconferenc/themythofadualearnersociety.pdf>).
- LEWIS, J. (1992). "Gender and the Development of Welfare Regimes", *Journal of European Social Policy*, 2 (3), pp. 159-173.
- LEWIS, J. (1997). "Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts", *Social Politics*, 4 (2), pp. 160-177.
- MARBÁN, V. (2005). "Desempleo y activación laboral", en RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al., pp. 83-114.
- MARUANI, M. (2002). *Trabajo y el empleo de las mujeres*. Madrid: Fundamentos.
- McLAUGHLIN, E. e GLENDINNING, C. (1994). "Paying for Care in Europe: Is There a Feminist Approach?", en HANTRAIS, L. e MORGAN, S. (eds.). *Family Policy and the Welfare of Women*. Cross-National Research Papers, Third Series, 3. Leicestershire: University of Loughborough, European Research Centre.
- MORENO, L. (2000). "The Spanish Development of Southern European Welfare", en KUHNLE, S. (ed.). *Survival of the European Welfare State*. London: Routledge, pp. 146-165.
- MORENO, L. (2004). "Spain's Transition to New Risks: A Farewell to 'Superwomen'", en TAYLOR-GOOBY, P. (ed.), pp. 136-160.
- MORENO, L. e SALIDO, O. (2006). "Famiglia e welfare in Spagna", *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2 (4), pp. 217-237.
- MTAS [Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales] (2005a). "Programa nacional de reformas de España. Estrategia de Lisboa" (<http://www.mtas.es/PNR.pdf>).
- MTAS [Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales] (2005b). "Estudio comparativo de los planes de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres autonómicos y nacional. Año 2004". Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer (<http://www.mtas.es/mujer/politicas/Comparativa.pdf>).
- PARLAMENTO EUROPEO (2005). "Draft Report on the Future of the Lisbon Strategy from the Point of View of the Gender Perspective". Committee on Women's Rights and Gender [2004/2219(INI)].
- RODRÍGUEZ CABRERO, G. (2005). "La protección social a las personas en situación de dependencia en España en el contexto de las políticas europeas de cuidados de larga duración", en RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al., pp. 53-82.

- RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al. (2005). Actores sociales y reformas del bienestar. Col. Politeya. Estudios de Política y Sociedad, 24. Madrid: CSIC.
- RUBERY, J. et al. (1998). *Women and European Employment*. London: Routledge.
- SALIDO, O. (2002). "La participación laboral de las mujeres en España: cifras para un debate". Documento de trabajo 02-15. CSIC, Unidad de Políticas Comparadas (<http://www.iesam.csic.es/doctrab2/dt-0215.pdf>).
- SALIDO, O. e ARRIBA, A. (2005). "Políticas a favor de las mujeres: igualdad de oportunidades y conciliación familiar y laboral", en RODRÍGUEZ CABRERO, G. et al., pp. 145-184.
- SARACENO, C. (2000). "Gendered Policies. Family Obligations and Social Policies in Europe", en BOJE, T. P. e LEIRA, A. (eds.) (2000b), pp. 135-156.
- TAYLOR-GOOBY, Paul (ed.) (2004). *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- THRELFALL, M., COUSINS, C. e VALIENTE, C. (eds.) (2005). *Gendering Spanish Democracy*. New York: Routledge.
- VALIENTE, C. (1996). "El feminismo institucional en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994", *Revista Internacional de Sociología*, 13, pp. 163-204.
- VALIENTE, C. (2005). "The Changing Roles of Men in Family in Spain", en THRELFALL, M., COUSINS, C. e VALIENTE, C. (eds.), pp. 187-203.

José Sánchez Maldonado _Universidade de Málaga
Carmina Ordóñez de Haro _Universidade de Málaga
Carmen Molina Garrido _Universidade de Málaga

Administración&Cidadanía. _1/2006

As necesidades relativas de gasto das CC.AA. Elaboración dun indicador baseado na poboación



Un problema secular do financiamento das comunidades autónomas de réxime común foi a ausencia dun criterio explícito de equidade en que basear a distribución rexional dos recursos financeiros, o que ocasionou que se distribuísen horizontalmente de xeito bastante discutible e xerou diferenzas amplas no financiamento territorial por habitantes.

Neste traballo abórdase a análise dun criterio de equidade baseado nas necesidades relativas de gasto das diferentes rexións. O obxectivo final é deseñar un indicador simple baseado na poboación, que diferencie entre os grandes bloques competenciais das comunidades autónomas: sanidade, educación, servizos sociais e competencias comúns. Conclúese propoñendo o establecemento de bloques de financiamento diferenciados atendendo ás funcións de gasto máis representativas mencionadas anteriormente.

& Palabras clave: financiamento autonómico, necesidades de gasto

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	125
O FINANCIAMENTO AUTONÓMICO: ALGUNHAS CONSIDERACIÓNS XERAIS	125
DETERMINACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO	128
A MEDICIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO NOS SISTEMAS DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO APLICADOS EN ESPAÑA	140
ESTIMACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO SEGUNDO A POBOACIÓN	147
RESUMO E CONCLUSIÓNS FINAIS	169
BIBLIOGRAFÍA	171

INTRODUCCIÓN

O presente traballo ten como obxectivo o estudo do cálculo das necesidades de gasto relativas no marco do financiamento dos gobernos subcentrais. Este estudo realizarase desde diferentes perspectivas, entendendo en todas elas a nivelación como a garantía dun nivel de servizos equivalente en todos os territorios.

A estrutura é a que se explica a seguir. En primeiro lugar, analízanse os problemas básicos do financiamento autonómico e dúas posibles vías de reforma futura. En segundo lugar, estúdanse os aspectos xerais relativos ás necesidades de gasto e, dentro deles, describíranse as principais achegas metodolóxicas seguindo os traballos realizados por Bosch e Escribano (1988), Castells e Solé (2000), López Casanovas (1999), López Laborda (2000) e o *Libro blanco sobre la financiación* de las CC.AA. (1988). En terceiro lugar, repásase a medición e cuantificación das necesidades de gasto nos sistemas de financiamento autonómico aplicados ata a actualidade no noso país. En cuarto lugar, proporciónase unha estimación propia das necesidades de gasto nas tres funcións máis representativas: sanidade, educación e servizos sociais. Esta estimación está baseada na consideración da poboación como principal indicador das necesidades de gasto. Para rematar, realizamos un resumo coas principais conclusións obtidas.

O FINANCIAMENTO AUTONÓMICO: ALGUNHAS CONSIDERACIÓNS XERAIS

Con toda seguridade, na actualidade, o tema do financiamento autonómico ocupa praza de honor na lista dos que xeraron maior volume de literatura, tanto académica como mediática, nos últimos trinta anos en España. Postos a buscar os antecedentes desta discusión, cabe apuntar á Lei orgánica de financiamento das comunidades autónomas (LOFCA) como responsable dun modelo de facenda autonómica –para as comunidades autónomas (CC.AA.) de réxime común– que outorgaba un tratamento asimétrico dos ingresos e dos gastos públicos descentralizados. Así, atopámonos cun sistema que conxuga un escaso nivel de autonomía financeira –o que leva aparelado unha escasa responsabilidade fiscal– cunha grande autonomía desde o lado do gasto público.

Nos momentos actuais, o funcionamento do modelo de financiamento presenta tres problemas básicos: un importante desequilibrio financeiro de carácter vertical, unha moi desigual distribución horizontal do financiamento por habitante e unha gran falta de responsabilidade fiscal.

Desequilibrio vertical

Parece claro que calquera reforma do sistema de financiamento autonómico ten que resolver a cuestión previa de como se deben distribuír os recursos tributarios entre a facenda central e o conxunto de facendas autonómicas. A solución que se veu aplicando mostra ás claras a existencia dun desequilibrio vertical na asignación de recursos e competencias entre a Administración central e as administracións autonómicas. Desde o lado dos ingresos, o Estado dispón dos instrumentos tributarios máis potentes e máis elásticos ao crecemento da renda. O seu financiamento propio nútrese en case un 60% de impostos correntes sobre a renda (32,2% do IRPF, incluído o Imposto sobre a renda de non residentes, e 27,5% do Imposto de sociedades) e nun 40% de impostos sobre a produción e importacións (29% a través do IVE e 11% a través doutros impostos indirectos). Pola contra, o financiamento impositivo das CC.AA. baséase, en máis das súas dúas terceiras partes, nos impostos indirectos e só nun 30% nos impostos directos. A desigual evolución dos distintos tipos de impos-

tos está facendo progresar de forma diferente os recursos impositivos dos que dispoñen ambas as dúas administracións.

Por outro lado, as CC.AA. presentan unha forte vinculación das súas competencias coas principais políticas sociais. Neste ámbito, fenómenos como a inmigración, a universalización da asistencia sanitaria, as demandas de políticas educativas e o desenvolvemento da asistencia social fixeron crecer moito unha serie de gastos sociais que son competencia das CC.AA. Pola contra, os gastos da Administración central están máis desconectados das demandas sociais e a súa evolución vén determinada en maior medida por factores de custo e polos acordos alcanzados con outras administracións, mantendo, deste xeito, unha maior marxe de discrecionalidade en moitas das súas partidas.

Desigual financiamento *per capita*

Transcorridos máis de vinte anos desde o primeiro modelo de financiamento autonómico, obsérvase unha distribución horizontal dos recursos financeiros bastante discutible en termos de equidade. Dito doutro xeito, existen diferenzas no financiamento por habitante que lles permiten a algunhas CC.AA. obter cantidades moi superiores á media estatal. Non é lóxico, nin politicamente aceptable a longo prazo, que algúns territorios reciban un financiamento superior non apoiado en criterios obxectivos para a prestación das mesmas políticas (tramo autonómico); menos aínda, que a diferenza poida acadar ata unha terceira parte nos dous extremos da relación. Así, atopámonos con que o País Vasco se sitúa nun 67% por riba das Illas Baleares. Pero ata dentro das comunidades de réxime común as diferenzas de financiamento son bastante superiores ao que sería xustificable en termos de posibles disparidades nos custos de provisión dos servizos.

Escasa autonomía financeira e déficit de responsabilidade fiscal

O último acordo de 2001 xa se facía cargo deste inconveniente e pretendeu dar un paso adiante na súa resolución ao equilibrar a composición da cesta de tributos, engadíndolles aos impostos xa cedidos desde 1997 unha importante porción da imposición indirecta. Iso supoñía, con todo, pechar os ollos ante o feito de que os problemas de fondo neste campo se xeran fundamentalmente pola carencia de competencias normativas no lado dos novos impostos cedidos. A concesión de participacións territorializadas no IVE e nos impostos especiais harmonizados, na medida en que non implican competencias normativas, non supoñen unha ampliación real do grao de autonomía fiscal. Pola súa banda, a facultade de alterar nun 10% cara a arriba ou cara a abaixo o tipo de gravame dos impostos especiais nacionais sobre a electricidade e determinados medios de transporte supón un cambio puramente marxinal, porque neste escenario o que marca a diferenza é poder alterar ou non o tipo de gravame do IVE ou os impostos especiais harmonizados.

Neste eido, hai algo que destacar en relación co uso por parte dos gobernos autonómicos da súa capacidade normativa nos impostos propios que xiran sobre a renda: ningunha C.A. elevou os tipos de gravame da tarifa autonómica do IRPF (33% do total), o seu instrumento de recadación máis potente. En sentido contrario, a maior parte utilizou a súa ampla competencia normativa para reducir os ingresos propios ao introducir máis deducións na cota do imposto. Esta conduta estivo acompañada de múltiples promesas de redución, cando non eliminación, do Imposto de sucesións.

En canto aos impostos indirectos, a maior parte das CC.AA. incrementou o Imposto sobre transmisións patrimoniais e algunhas utilizaron parcialmente a súa capacidade normativa no Imposto por venda polo miúdo de hidrocarburos.

En resumo, o uso da capacidade normativa autonómica sobre as fontes de ingreso non foi aproveitado, en xeral, para conseguir máis recursos financeiros. Ademais, cando as CC.AA. se decidiron a facelo, actuaron sempre subindo os impostos sobre o consumo, aqueles que os cidadáns perciben menos, e diminuindo os impostos sobre a renda, os máis visibles electoralmente.

Nestes días en que se veñen suscitando múltiples propostas de reforma do sistema de financiamento, consideramos que as posibles alternativas de futuro, á parte de restablecer o equilibrio financeiro vertical –cun Estado central que deberá proporcionarlle un maior volume de recursos ao sistema–, deberán pasar ineludiblemente por dar resposta ás dúas seguintes consideracións:

A_ Incrementar a autonomía e a responsabilidade financeira. Os espazos fiscais propios

Ata agora, a permanente provisionalidade do sistema permitiulles aos gobernos rexionais resistirse a aceptar con todas as consecuencias as súas responsabilidades fiscais e continuar esixindo transferencias adicionais da facenda central para aumentar os seus propios recursos. Culminado o proceso de traspaso de practicamente todas as competencias transferibles que comportan niveis significativos de gasto, chegou xa o momento de formular o establecemento dun sistema onde se comparta verdadeiramente a responsabilidade fiscal entre autonomías e Goberno central.

No novo escenario, cómpre reclamar a creación de espazos fiscais propios. As autonomías tiveron ata agora pouca marxe legal para crear impostos propios e, cando o fixeron, a maioría das veces foron impugnados polo Goberno central perante o Tribunal Constitucional. Haberá que habilitar parcelas onde as comunidades poidan crear novos tributos (ecolóxicos, sobre a auga, as actividades turísticas ou a ordenación do territorio) e posibilitar que haxa un “compromiso expreso” do Goberno central de que non vai recorrerlos.

Así mesmo, resulta imprescindible incrementar a capacidade normativa no lado da imposición indirecta, especialmente no IVE. Aquí podería estudarse a posta en marcha e posterior cesión da fase retalista deste imposto.

B_ Garantir a igualdade de acceso aos servizos públicos

O novo modelo deberá garantir de xeito efectivo a igualdade de acceso de todos os cidadáns aos servizos públicos fundamentais. A desigualdade xera disparidades importantes na capacidade de prestación dos servizos, que acaban incidindo na calidade de vida dos cidadáns.

A prol disto, é necesario rescatar a estimación das necesidades de gasto do lugar secundario no que permaneceron. Nesta liña, preséntase como reto ineludible afinar na selección dos indicadores de necesidade, principalmente en relación cos servizos de sanidade, educación e servizos sociais.

O establecemento dunha fórmula adecuada de necesidades de gasto dista moito de ser un problema sinxelo, esencialmente porque as rexións españolas difiren entre si en multitude de aspectos que poden afectar tanto ás necesidades de servizos públicos como ao seu

custo de provisión. Na nosa opinión, o problema ten dúas posibles solucións razoables. A máis sinxela é a igualdade pura e dura de recursos por habitante. Esta solución, sen ser perfecta, ten a vantaxe da súa simplicidade e de que, con toda probabilidade, non é unha mala aproximación, na práctica, ao principio de igualdade de acceso.

A outra opción sería ponderar a poboación pola súa estrutura demográfica, tendo en conta o patrón observado de gasto educativo, sanitario e social por grupos de idade e o peso destas tres partidas no gasto autonómico total, traballando en ambos os casos con datos correspondentes a España no seu conxunto.

DETERMINACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO

ASPECTOS XERAIS

A principal vantaxe que presenta a descentralización predicada pola teoría do federalismo fiscal é que, baixo determinadas condicións, este proceder pode xerar melloras no nivel de benestar social. Estas vantaxes están determinadas, fundamentalmente, pola maior adecuación da prestación dos servizos públicos ás necesidades e preferencias particulares dos cidadáns residentes en cada un dos territorios. Con todo, a descentralización fiscal, levada ata as súas últimas consecuencias e sen ningún tipo de axuste, podería dar lugar a desequilibrios que xorden como consecuencia dos distintos niveis de desenvolvemento dos territorios que forman parte dun país.

Nestes casos, a capacidade que teñen os diferentes gobernos subcentrais para financiar os servizos públicos da súa competencia pode ser distinta, o que lles permitiría aos territorios máis desenvolvidos subministrar un maior ou mellor nivel de servizos públicos dada unha presión fiscal ou, de forma alternativa, outorgándolles a posibilidade de exercer unha menor presión fiscal mantendo o mesmo nivel de servizos que nos territorios máis desfavorecidos.

Estes desequilibrios territoriais poden chegar a crear problemas de eficiencia e de equidade. En primeiro lugar, a existencia de diferenzas no trato segundo o territorio de residencia pode xerar incentivos para que os individuos elixan a residencia segundo criterios externos á localización eficiente dos factores produtivos. En segundo lugar, a posibilidade de que, debido ás diferenzas interterritoriais de capacidade fiscal, dous cidadáns, idénticos desde o punto de vista fiscal, eventualmente reciban distintos niveis de servizos públicos soportando a mesma presión fiscal podería dar lugar ao incumprimento do principio de equidade horizontal que rexe na maior parte dos sistemas tributarios do noso contorno. O principio de equidade horizontal afirma que dous individuos con igual capacidade de pagamento e idénticas necesidades deben ser tratados de forma equivalente polo sector público, independentemente do lugar de residencia. Polo tanto, o sector público debería garantir a efectivización deste principio.

Así mesmo, no ámbito do sector público tamén debe existir unha preocupación pola garantía do equilibrio financeiro vertical, isto é, a garantía de que cada un dos niveis de goberno poida prestar un determinado nivel estándar dos bens e servizos da súa competencia. Dito doutro xeito, hai que garantir que os distintos niveis de goberno dispoñan dos ingresos necesarios, xa sexan ingresos fiscais ou transferencias, para cubrir as necesidades de gasto respectivas co mesmo nivel de suficiencia. Entendemos por necesidades de gasto os recursos financeiros necesarios para que unha xurisdición poida prestarlles aos seus cidadáns un nivel

de bens e servizos públicos da súa competencia similar ao nivel prestado como media polo conxunto de xurisdicións.

Xa que logo, desde o cumprimento do principio de equidade vertical, é necesario que os gobernos centrais doten os órganos subcentrais dos recursos necesarios para restablecer o equilibrio entre ingresos e gastos. Ademais, desde a perspectiva da equidade horizontal, cómpre que o reparto dos devanditos recursos entre os órganos subcentrais que así o acrediten se realice garantindo a correspondencia entre os ingresos potenciais e cadansúas necesidades de gasto. Estes fondos, que reciben a denominación de subvencións “de nivelación”, pretenden asegurar que cada xurisdición poida prover un nivel similar de servizos sen ter que esixirles niveis impositivos significativamente distintos aos seus cidadáns.

As subvencións de nivelación estarán, polo tanto, directamente relacionadas cos indicadores de necesidades de gasto e inversamente relacionadas coa capacidade fiscal. Por iso, e para a súa determinación, albíscase como imprescindible o cálculo tanto dos indicadores de capacidade fiscal como dos indicadores de necesidades de gasto. Ahmad e Craig (1994) realizan, neste sentido, dúas recomendacións: a primeira delas é que as decisións das unidades de goberno receptoras da subvención non inflúan na súa contía; a segunda, que o sistema elixido para calcular as subvencións sexa fácil de aplicar na práctica e non supoña custos de administración excesivos.

O índice de capacidade fiscal adóitase calcular mediante a suma ponderada dos subíndices representativos dos distintos ingresos que están a disposición dos órganos subcentrais. A ponderación utilizada para cada un destes subíndices sería o peso dos rendementos da fonte de ingresos correspondente sobre o total de ingresos. Na práctica é frecuente utilizar como indicador de capacidade fiscal a base impositiva real de cada goberno. Con todo, este índice sería manipulable se se parte do suposto dunha elasticidade da base impositiva respecto ao tipo impositivo maior que cero. Neste caso, os gobernos receptores da subvención terían incentivos para incrementar os tipos impositivos e desgastar as súas bases impositivas, dado que a redución na recadación se vería compensada por un aumento da subvención percibida. Como alternativa propúxose desde diversos ámbitos a utilización dalgún indicador de actividade económica xeral cuxa magnitude non estea determinada polas decisións ou actuacións dos gobernos receptores da subvención, como pode ser o valor engadido bruto ou o consumo das familias.

Se, como vimos, é difícil atopar un indicador apropiado da capacidade fiscal, maior dificultade reviste estimar un índice das necesidades de gasto. Tanto desde a literatura facendística como desde os axentes implicados no proceso, sucedéronse diversos intentos encamiñados a identificar os indicadores máis adecuados para determinar as necesidades de gasto autonómicas. Ata o momento, só parece existir certo acordo no peso preferente que lle corresponde á poboación de cada comunidade autónoma.

O primeiro que chama a atención ao examinar as diferentes investigacións é que, en todo caso, están encamiñadas á construción de medidas relativas de necesidade de gasto. Xa que logo, permiten coñecer a participación das xurisdicións subcentrais nunha cifra global determinada, pero non cal é ese importe global ou, doutra forma, cales son as necesidades de gasto globais de cada nivel de goberno, central, autonómico ou local. Polo tanto, os índices elaborados proporcionan información sobre a cantidade de recursos por habitante que debe recibir unha xurisdición en relación aos recursos por habitante recibidos como media por todas as xurisdicións.

Do mesmo xeito que ocorre nalgúns países do noso contorno, algunhas investigacións aplicadas ao noso país defenden a identificación das necesidades de gasto coa poboación. Non obstante, outros traballos poñen de manifesto que as necesidades de gasto poden non estar ben representadas pola poboación, ao ser o resultado dunha gran cantidade de pequenas influencias, o que dificulta a elaboración dos índices de necesidades.

Para determinar as necesidades de gasto, en primeiro lugar, resulta necesario identificar os bens e servizos públicos que van ser obxecto de análise. Con carácter xeral, elíxense as funcións de gasto máis significativas e, a continuación, estímase as necesidades de gasto de cada servizo público. Para iso, identifícase unha serie de indicadores de necesidades, que normalmente son factores de demanda e de custo, e establécense as ponderacións que debe recibir cada factor para compoñer o índice de necesidades de gasto do servizo público correspondente.

É na depuración desas variables e no establecemento das súas ponderacións onde xorden as maiores discrepancias entre os diferentes traballos. Podemos distinguir tres aproximacións metodolóxicas ao problema: o método de compoñentes principais, os métodos de regresión e a estimación directa das necesidades.

Calquera dos métodos é susceptible de ser utilizado na práctica, pero ningún é perfecto. As tres técnicas descritas teñen as súas vantaxes e inconvenientes. Daquela, o máis recomendable para alcanzar resultados satisfactorios parece ser a utilización combinada de todas elas.

APROXIMACIÓNS TEÓRICAS E EMPÍRICAS ÁS NECESIDADES DE GASTO

Como comentamos anteriormente, algunhas investigacións referidas ao noso país defenden a identificación das necesidades de gasto coa poboación. Entre elas atópanse os estudos que se basean nunha relación directa entre poboación e necesidades de gasto, como son os de Pedraja e Suárez Pandiello (1999) para a Administración local e Trebolle (1986) para as CC.AA. Outros autores establecen a necesidade de igualar o financiamento por habitante que recibe cada C.A.: Calsamiglia (1991), Herrero e Villar (1991a, 1991b), Castells e Solé Ollé (2000) ou Sánchez Maldonado (1992, 1993, 1999). Porén, outros traballos poñen de manifesto que as necesidades de gasto poden non estar ben representadas unicamente pola poboación, ao existiren outras variables que considerar para unha estimación máis exhaustiva dos índices de necesidades.

Nos apartados seguintes preséntanse as investigacións máis importantes realizadas no ámbito nacional para estimar as necesidades de gasto. Os estudos están clasificados en función da metodoloxía aplicada en cada un deles.

ANÁLISE MEDIANTE COMPOÑENTES PRINCIPAIS

O estudo realizado por Bosch e Escribano (1988) calcula un índice composto de necesidade utilizando a análise de compoñentes principais. Aínda que este traballo é relevante, ao ser o referente doutros posteriores, non aborda a construción dunha medida da capacidade fiscal autonómica nin ten en conta as externalidades existentes na provisión dun servizo.

Os servizos analizados son: sanidade, transporte, medio ambiente, lecer e cultura, vivenda e urbanismo, servizos sociais e educación; e procedeuse á selección discrecional dunha serie de indicadores base, que se reproducen no cadro 1, para estimar a necesidade relativa.

Cadro 1. INDICADORES DE NECESIDADE RELATIVA

Sanidade	Lecer e cultura
Taxa de mortalidade	Poboación menor de vinte anos
Taxa de natalidade	Poboación maior de sesenta e cinco anos
Morbilidade	Densidade de poboación
Poboación menor de cinco anos	Prazas hoteleiras
Poboación maior de sesenta e cinco anos	Vivendas carentes de servizos de hixiene
Vivendas carentes de auga corrente	Poboación en paro
Transporte	Servizos sociais
Densidade de poboación	Poboación maior de sesenta e cinco anos
Total de accidentes	Poboación menor de cinco anos
Poboación ocupada	Poboación en paro
Gasto en transporte	Persoas maiores de sesenta e cinco anos vivindo soas
Total de vehículos de escolaridade	Persoas adultas con menos de cinco anos
Medio ambiente	Vivenda e urbanismo
Cambio da poboación de 1970 a 1980	Vivendas carentes de servizos de hixiene
Poboación empregada na industria	Vivendas carentes de auga corrente
Número de membros por habitación no cuarto cuartil de ingresos	Vivendas construídas antes de 1950
Densidade de poboación	Número de membros por habitación no cuarto cuartil de ingresos
Prazas hoteleiras	Densidade de poboación
Poboación empregada na construción	Prazas hoteleiras
Total de vehículos	
Vehículos con máis de seis anos	

Fonte: Bosch e Escribano (1988)

Para determinar a ponderación de cada indicador aplícase a técnica de compoñentes principais¹. A ponderación obtida aplícase ao valor do indicador en cada territorio, e obtense así o índice de necesidade relativa por habitante de cada servizo público. Este procedemento é aplicado en todos os servizos salvo educación, no que se constrúe un índice que atribúe as necesidades de gasto sobre a base dunha media ponderada dos matriculados en EXB, BUP e FP, utilizando como pesos o gasto por estudante en cada nivel de ensino. O índice agregado de necesidades obtense a través da suma ponderada de cada un dos índices parciais de servizo². No cadro 2 reproducense os resultados obtidos:

Cadro 2. ESTIMACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO DAS CC.AA.

	Índice de necesidade <i>per capita</i> (%)	Índice de necesidade (%)
Andalucía	7,10	24,35
Estremadura	7,07	3,94
Murcia	6,86	3,38
Castela-A Mancha	6,71	5,50
Asturias	6,68	3,77
Castela e León	6,25	7,56
Cantabria	5,83	1,30
Galicia	5,81	6,98
C. Valenciana	5,59	8,54
Navarra	5,55	1,17
Canarias	5,52	3,30
País Vasco	5,38	4,64
Aragón	5,25	2,51
Madrid	5,20	9,60
Baleares	5,10	1,34
Cataluña	5,10	11,62
A Ríoxa	5,02	0,48

Fonte: Bosch e Escribano (1988)

ANÁLISE DE REGRESIÓN

O traballo de Castells e Solé Ollé (2000) estima as necesidades de gasto relativas das CC.AA. en 1994 mediante a suma ponderada dos índices de necesidades elaborados para cada un dos servizos dos que teñen asumidas as competencias. A ponderación outorgada está en función do gasto realizado polo conxunto de CC.AA. en cada un dos programas de gasto, que son recompilados no cadro 3:

Cadro 3. PROGRAMAS DE GASTO

Administración xeral	Medio ambiente
Gastos xerais	Medio ambiente
Seguridade e protección civil	Medio natural
Lecer e cultura	Infraestruturas e transportes
Deportes	Infraestruturas hidráulicas
Cultura	Estradas
Servizos sociais	Transportes e comunicacións
Mocidade	Servizos económicos
Servizos sociais	Comercio
Sanidade	Turismo
Saúde	Agricultura
Atención primaria	Industria e enerxía
Atención especializada	Emprego
Educación	Emprego
Educación primaria	Traballo
Educación secundaria	Vivenda e urbanismo
Educación universitaria	Vivenda
Educación especial	Urbanismo
Outros ensinós	

Fonte: Castells e Solé Ollé (2000)

O índice relativo de necesidades que a C.A. *i* require para prover o servizo *j* (E_i/E_j) obtense multiplicando o índice de necesidades do servizo ($X_{ij}^*X_j^*$) polo índice do custo unitario dos factores empregados ($c_{ij}^*c_j^*$). Isto é:

$$E_i/E_j = (X_{ij}^*/X_j^*) (c_{ij}^*/c_j^*) \quad [1]$$

O índice de necesidades do servizo ou, segundo os autores, “índice primario de necesidades de gasto” ten en conta non só os usuarios potenciais do servizo senón tamén outras variables como a superficie ou a dispersión da poboación. No caso de que algún programa de gasto teña máis dun indicador representativo –por exemplo, que existan varios grupos de usuarios potenciais–, a agregación realízase mediante ponderacións que son comúns a todas as CC.AA.

Finalmente, dado que as CC.AA. presentan diferenzas de partida en canto ao capital posuído, e aínda que estas diferenzas poden quedar reducidas nun período de tempo extenso coa simple aplicación das subvencións de nivelación, os autores incorporan unha compensación polas diferenzas nas dotacións iniciais de capital público. Esta compensación terá carácter transitorio e deberá estar baseada unicamente nas dotacións existentes no momento inicial, co que se evitarán posibles condutas estratéxicas das CC.AA.

A estimación do índice de necesidades de gasto realízase mediante a análise de regresión. No entanto, os autores advirten que os resultados obtidos deben tomarse como unha evidencia empírica máis, que necesitará da aplicación de xuízos de valor informados para determinar a fórmula de distribución final, e que se debe ter en conta, de por parte, a consideración dos resultados obtidos a través doutros procedementos como a estimación directa. Coa anterior cautela, procédese a estimar a seguinte ecuación para determinar as necesidades primarias de gasto:

$$G_{ij} = G_{ij}(X_{ij}, R_{ij}, Y_i, \varepsilon_{ij}) \quad [2]$$

onde G_{ij} é o gasto non financeiro realizado polas CC.AA., ε_{ij} un termo de erro, X_{ij} as variables esóxenas indicativas de necesidade, R_{ij} as variables de control e Y_i a renda.

Unha vez estimada a ecuación, desenvólvese unha fórmula aditiva para o cálculo do índice de necesidades de gasto, que é o gasto en que incorrería cada C.A. se tivese os niveis medios nas variables de control, dados os valores observados no resto de variables.

No cadro 4 preséntase o índice primario de gasto para as funcións relacionadas cos servizos sociais (mocidade e servizos sociais), sanidade (saúde, atención primaria e atención especializada) e educación (educación primaria, secundaria, universitaria e outros ensinos). Ademais, inclúese o índice agregado para todas as funcións (ZEp), que utiliza como ponderación o gasto realizado polo conxunto de CC.AA. en cada función. Os índices de cada programa de gasto non se obteñen directamente da análise de regresión efectuada, senón que responden a unha media ponderada de diversas alternativas.

Logo de calcular o índice primario de necesidades de gasto agregado, cuantifícase o índice de custo unitario dos factores (c), que toma en consideración as transferencias correntes, os investimentos e as transferencias de capital. As variables utilizadas para construír este índice de custo son o índice territorial de prezos ao consumo e o prezo da vivenda.

Finalmente, o índice de necesidades de gasto agregado (ZEc) obtense multiplicando o índice primario de necesidades e o índice de custo unitario. Así mesmo, como comentamos anteriormente, introdúcese a compensación pola existencia de déficits iniciais de capital público. Da suma ponderada do índice de necesidades de gasto agregado (ZEc) e do índice de necesidades de investimento obtense o índice final de necesidades de gasto (ZE). No cadro 4 móstranse os resultados obtidos da estimación do índice de custo unitario dos factores (c), o índice de necesidades de gasto agregado (ZEc) e o índice final de necesidades de gasto (ZE).

Cadro 4. VALORES DOS ÍNDICES DE NECESIDADES DE GASTO EXPRESADOS EN FORMA DE ÍNDICE RESPECTO DA MEDIA

	Serv. sociais		Sanidade		Educación			ZEp	c	ZEc	ZE		
	Mocidade	Serv. soc.	Saúde	At. prim.	At. espec.	Ed. prim.	Ed. sec.					Ed. univ.	Ed. espec.
Participación no gasto (%)	0.41	5.04	0.51	14.80	28.96	13.53	9.69	5.14	0.59	1.15	100.0	94.0	100
Andalucía	1.126	0.993	1.036	1.030	0.931	1.193	1.109	1.056	1.019	1.245	1.023	0.975	1.006
Aragón	0.872	1.053	0.944	1.066	1.124	0.862	0.887	0.968	0.808	0.836	1.051	0.962	0.977
Asturias	0.892	1.037	1.092	1.006	1.118	0.839	0.906	0.883	0.881	0.840	0.986	1.005	0.986
Baleares	0.871	0.955	1.095	0.974	0.993	0.955	0.894	0.925	0.961	0.863	0.985	1.011	1.077
Canarias	1.122	1.034	1.008	0.944	0.878	1.132	1.120	1.112	1.101	1.080	0.985	1.011	1.077
Cantabria	0.914	0.947	1.145	0.960	1.020	0.949	0.931	0.945	0.898	0.836	0.981	1.000	0.966
Castela e León	0.912	1.095	0.993	1.036	1.133	0.914	0.930	1.014	0.804	0.853	1.036	0.965	0.973
Castela-A Mancha	1.017	1.105	0.945	1.059	1.077	1.058	0.964	1.048	0.888	1.125	1.002	0.949	0.914
Cataluña	0.947	1.015	0.945	0.961	1.016	0.909	0.965	0.957	1.121	0.913	0.984	1.039	1.040
Extremadura	1.063	1.181	1.007	1.023	1.057	1.128	1.032	1.054	0.955	1.171	1.036	0.934	0.944
Galicia	0.904	1.086	1.111	1.019	1.095	0.925	0.945	0.914	0.902	1.027	1.016	0.972	0.994
Madrid	1.011	0.926	0.954	0.994	0.932	0.963	1.019	1.011	1.195	0.912	0.989	1.063	1.071
Murcia	1.052	1.042	1.003	1.036	0.910	1.137	1.044	1.047	1.010	1.069	1.024	0.967	0.991
Navarra	1.016	0.815	1.064	0.995	1.017	0.894	0.929	0.991	0.816	0.984	1.079	1.032	1.086
País Vasco	1.057	0.799	0.965	0.942	0.984	0.862	0.984	1.016	0.806	0.883	0.931	1.029	0.944
A Rioxa	0.863	1.006	1.233	1.036	1.088	0.894	0.874	0.925	0.768	0.810	0.942	0.960	0.882
Valencia	0.957	0.966	0.971	0.976	0.988	0.996	0.977	0.972	0.992	0.950	0.975	0.994	0.976
Desviación estándar	0.088	0.098	0.124	0.038	0.079	0.111	0.073	0.072	0.124	0.133	0.038	0.035	0.051
Máximo	1.126	1.181	1.233	1.066	1.133	1.193	1.120	1.112	1.195	1.245	1.079	1.063	1.114
Mínimo	0.863	0.799	0.945	0.942	0.878	0.839	0.874	0.883	0.768	0.810	0.931	0.934	0.882

Fonte: Castells e Solé Ollé (2000, cadro 4)

ESTIMACIÓN DIRECTA

O traballo de López Casanovas (1999) ocúpase exclusivamente das funcións de sanidade e educación, representativas de máis das dúas terceiras partes do financiamento autonómico. O obxectivo do traballo é comparar o financiamento que percibirían as CC.AA. atendendo a criterios de necesidade relativa cos que se obterían se o financiamento se distribuíse en proporción á poboación. A tese subxacente é que o criterio de poboación pode supoñer un déficit no financiamento da sanidade das CC.AA. con maior avellentamento relativo. Con todo, este déficit pode compensarse cun superávit no financiamento da educación desas mesmas CC.AA.

As necesidades relativas de gasto en educación estímense como segue:

- 1º Calcúlase o gasto público medio estatal en educación para os distintos estratos de poboación en 1995, con datos da OCDE e do Ministerio de Educación e Ciencia (MEC). Este gasto é o “esperado” en cada C.A., é dicir, o que lle correspondería a cada autonomía se dedicase a cada individuo o gasto medio estatal correspondente aos tramos de idade considerados.
- 2º Os gastos medios aplícanse aos estratos de poboación de cada C.A. e agréganse, de maneira que se obteñen as necesidades de gasto en educación para o conxunto de CC.AA.

As necesidades relativas de gasto en sanidade cuantifícanse do seguinte xeito:

- 1º O cálculo do gasto hospitalario esperado realízase a partir das medias estatais de frecuentación hospitalaria (altas/habitante) nos distintos tramos de idade e a partir dunha estimación do custo estatal por alta. Desta forma compútase para cada C.A. o gasto en que se incorrería se, dada a estrutura demográfica, a rexión presentase unhas taxas de frecuentación e un custo por alta idénticos á media estatal³.
- 2º Para calcular o gasto esperado en atención primaria opérase do mesmo xeito, a partir das medias estatais de frecuentación en atención primaria (consultas/habitante) para os distintos tramos de idade e dunha estimación do custo estatal por consulta.
- 3º Para calcular o gasto farmacéutico esperado, faise a partir das medias estatais dos consumos farmacéuticos (receitas) efectuados por activos e pensionistas e do gasto medio por receita en cada colectivo. Compútase para cada C.A. o gasto farmacéutico en que se incorrería se, dada a poboación activa e pensionista, a rexión exhibise uns consumos farmacéuticos e uns gastos por receita médica idénticos á media estatal.

No cadro 5 preséntase o exceso ou defecto de financiamento que lle corresponde a cada C.A., ao comparar o financiamento percibido segundo o criterio de necesidade relativa co que lle correspondería polo criterio de poboación.

**Cadro 5. FINANCIAMENTO SEGUNDO NECESIDADE - FINANCIAMENTO
SEGUNDO POBOACIÓN EN PTAS. POR HABITANTE (e %)**

	Sanidade	Educación	Total
Andalucía	-5.884	10.788	4.904 (3,38)
Aragón	9.969	-9.239	730 (0,50)
Asturias	7.399	-8.437	-1.038 (-0,72)
Baleares	22	-1.873	-1.851 (-1,28)
Canarias	-10.201	8.325	-1.876 (-1,29)
Cantabria	3.562	-3.221	341 (0,24)
Castela e León	9.585	-7.435	2.150 (1,48)
Castela-A Mancha	5.893	-1.503	4.390 (3,03)
Cataluña	1.553	-4.475	-2.922 (-2,02)
C. Valenciana	-883	1.011	128 (0,09)
Estremadura	2.756	1.151	3.907 (2,70)
Galicia	6.060	-3.690	2.370 (1,64)
Madrid	-3.904	-782	-4.686 (-3,23)
Murcia	-5.438	7.576	2.138 (1,48)
Navarra	3.693	-5.601	-1.908 (-1,32)
País Vasco	-677	-5.560	-6.237 (-4,30)
A Rioxa	6.505	-8.168	-1.663 (-1,15)
Ceuta e Melilla	-10.819	8.276	-2.543 (-1,75)

Fonte: López Casasnovas (1999)

ESTIMACIÓN DAS NECESIDADES NO *LIBRO BLANCO SOBRE LA FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA.*

Neste traballo chámase a atención sobre a definición do “nivel estándar dos bens e servizos públicos” que quere garantírselles ás autoridades xurisdiccionais. No libro branco non se opta por un estándar normativo determinado senón que se ofrecen catro criterios de equidade que deberían ser obxecto de negociación política:

- a) Igualdade de capacidade de gasto por habitante
- b) Igualdade de capacidade de gasto por usuario
- c) Igualdade de capacidade de gasto por usuario equivalente
- d) Igualdade de capacidade de gasto por usuario equivalente axustado

De cada un dos criterios de equidade deriva unha metodoloxía diferente. O elemento común a todas elas é que os órganos centrais do Estado son os competentes para determinar as necesidades do conxunto de entes autonómicos, polo que as necesidades de cada C.A. se van determinar como unha participación nese importe global.

- a) Igualdade de capacidade de gasto por habitante

A participación de cada C.A. será proporcional á súa poboación.

b) Igualdade de capacidade de gasto por usuario

Este criterio baséase na diferenza que pode existir entre o número de habitantes e o número de usuarios en determinados servizos, que son agrupados en cinco partidas distintas: educación, vivenda, servizos sociais, sanidade e resto de servizos. Os catro primeiros requiren a identificación dos usuarios, mentres que o último é un grupo residual, no que os usuarios coinciden coa poboación de cada C.A. Para calcular o volume de recursos que debe asignarse a cada grupo considérase o gasto efectivo en cada partida, que se distribúe baseándose no criterio dos usuarios. O financiamento da partida residual calcúlase por diferenza entre o gasto total que se vai distribuír e a suma das partidas anteriores.

O seguinte paso é identificar os usuarios potenciais de cada servizo. O estudo desbota a opción de utilizar usuarios reais, posto que con este indicador "as necesidades, supostamente obxectivas, acabarían calculándose de tal modo que o financiamento estaría, de feito, totalmente condicionado ao destino concreto que se lles dese aos recursos, é dicir, ao gasto efectivo das CC.AA. en determinadas áreas". Os criterios de estimación dos usuarios son os seguintes:

1. Educación: poboación menor de vinte e cinco anos (INE)
2. Vivenda e servizos sociais: porcentaxe de poboación que vive nos fogares máis pobres, grupo formado polo 50% de fogares con menores ingresos (INE)
3. Sanidade: poboación protexida
4. Grupo residual: óptase pola poboación equivalente, que se obtén corrixindo a poboación de dereito mediante un coeficiente que reflicte a diferenza entre o consumo total e o dos residentes, segundo datos de contabilidade rexional

Con estes criterios obtense o gasto garantido ás CC.AA. en cada servizo e, por agregación, o gasto garantido total.

c) Igualdade de capacidade de gasto por usuario equivalente

Todos os usuarios non consomen iguais cantidades do servizo para alcanzar o mesmo nivel de prestación. É necesario, xa que logo, converter "usuarios" en "usuarios potenciais". Un exemplo claro desta diferenciación atopámolo nos servizos sanitarios, nos cales a situación e/ou utilización das persoas de maior idade é diferenciabile do resto.

O cálculo dos usuarios equivalentes (UE) realízase do seguinte xeito:

$$UE = U + \beta * A \quad [3] \text{ onde:}$$

U: usuarios sanitarios

β : coeficiente que indica a maior intensidade de atención que necesita este grupo

A: persoas nos tramos de idade máis avanzada

Unha vez convertidos os usuarios en usuarios equivalentes, a metodoloxía aplícase de igual forma que no apartado anterior.

d) Igualdade de capacidade de gasto por usuario equivalente axustado

Este criterio propón dar un paso máis: non só deben terse en conta as diferenzas de custo atribuíbles ás diferentes necesidades dos cidadáns senón tamén as diferenzas de custo que poden existir para producir unha unidade de ben público.

No libro branco propónse expresar o diferencial de custo como porcentaxe do custo normal por usuario equivalente, de forma que, multiplicando o número de usuarios polo factor de custo diferencial, obteríase o número de usuarios equivalentes axustados. No cadro 6 recóllese, para 1992, a participación porcentual de cada C.A. nos recursos totais para cada un dos catro estándares de equidade contemplados no libro branco.

Cadro 6. NECESIDADES DE GASTO RELATIVAS DAS CC.AA. POR APLICACIÓN DOS CRITERIOS DE EQUIDADE DO LIBRO BRANCO (%)

Comunidade	Poboación	Usuarios	Usuarios equivalentes	Usuarios axustados
Andalucía	19,18	20,46	20,30	20,06
Aragón	3,29	3,06	3,12	3,24
Asturias	3,03	2,84	2,87	2,87
Baleares	1,97	2,10	2,10	2,19
Canarias	4,13	4,56	4,48	4,81
Cantabria	1,46	1,42	1,43	1,42
Castela e León	7,07	6,73	6,85	7,08
Castela-A Mancha	4,59	4,66	4,71	4,90
Cataluña	16,80	16,12	16,13	15,85
Estremadura	2,94	3,07	3,09	3,17
Galicia	7,56	7,38	7,46	7,52
Madrid	13,70	13,09	13,00	12,67
Murcia	2,89	3,06	3,04	3,00
A Ríoxa	0,73	0,67	0,68	0,69
C. Valenciana	10,66	10,78	10,74	10,54

Fonte: Libro branco (1995: 188)

Para rematar, a modo de análise de sensibilidade, no cadro 7 aparece reflectida unha comparativa das distintas posicións ocupadas polas CC.AA. atendendo aos índices considerados en cada un dos traballos descritos. Estas posicións compáranse coa clasificación derivada da poboación de cada C.A. nos anos de referencia dos estudos.

Cadro 7. CLASIFICACIÓN SEGUNDO A POBOACIÓN E OS ESTUDOS ANALIZADOS

	Bosch e Escribano	Pob. 1988	Castells-Solé *	Pob. 1994	Pob. 1995	Usuarios	Usuarios equivalentes	Usuarios axustados
Andalucía	1	1	1	1	1	1	1	1
Aragón	12	9	10	9	9	11	9	9
Asturias	9	10	11	10	10	12	12	12
Baleares	13	13	13	13	13	13	13	13
Canarias	11	8	9	8	8	8	8	8
Cantabria	14	14	14	14	14	14	14	14
Castela e León	5	6	6	6	6	6	6	6
Castela-A Mancha	7	7	8	7	7	7	7	7
Cataluña	2	2	2	2	2	2	2	2
C. Valenciana	4	5	4	4	4	4	4	4
Extremadura	8	11	12	12	11	9	10	10
Galicia	6	4	5	5	5	5	5	5
Madrid	3	3	3	3	3	3	3	3
Murcia	10	12	12	11	12	10	11	11
A Rioxa	15	15	15	15	15	15	15	15

Fonte: elaboración propia a partir do INE

* A ordenación correspondente a este estudo non procede do índice desenvolvido no cadro 4 senón da cota de participación de cada C.A., co fin de homoxeneizar os resultados obtidos en cada un dos traballos.

Como se observa, existe unha correspondencia case exacta entre a ordenación derivada dos índices de necesidade dos estudos considerados e o criterio segundo a poboación. No caso do traballo de Bosch e Escribano, que é o que mostra maiores diferenzas entre o índice e a poboación, en dez das quince CC.AA. de réxime común as posicións mantéñense ou modifícanse nunha única posición. En Castells e Solé Ollé e no libro branco, a ordenación obtida dos indicadores presenta unha similitude case total coa poboación. Polo tanto, podemos concluír que utilizando diferentes metodoloxías se chega a unha ordenación das rexións similar á que se obtería baseándonos exclusivamente nun criterio moito máis sinxelo como é a poboación.

A MEDICIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO NOS SISTEMAS DE FINANCIAMENTO AUTONÓMICO APLICADOS EN ESPAÑA

Neste apartado fixémonos no estudo da determinación das necesidades de gasto nos sistemas de financiamento das CC.AA. de réxime común vixentes no noso país. En primeiro lugar, centramos o estudo nos sistemas de financiamento precedentes ao actual, repasando a determinación das necesidades de gasto no período transitorio e nos quinquenios 1987-1991, 1992-1996 e 1997-2001. O caso da sanidade estudámolo separadamente. En segundo termo, repasamos a determinación das necesidades de gasto no modelo actual de financiamento das CC.AA. de réxime común.

SISTEMAS DE FINANCIAMENTO PRECEDENTES AO ACTUAL

O PERÍODO TRANSITORIO

Durante o período transitorio, cando unha C.A. recibía un servizo público, adquiría o dereito a que o Estado lle transferise o custo que supoñía a súa realización para a Administración central. É dicir, as CC.AA. recibían cadansúas transferencias aproximadamente iguais ao que o Goberno central viña gastando na devandita comunidade na competencia transferida (descontando a recadación obtida polos tributos cedidos e as taxas afectas aos devanditos servizos). Deste xeito, a necesidade de recursos estableceuse a través do chamado custo efectivo dos servizos transferidos, que pretendía recoller o custo total de cada servizo e que debía cubrir custos directos, indirectos e investimento de reposición. Este custo efectivo estaba referido ao momento da cesión, sen que se tivese en conta se había ou non diverxencias respecto dos niveis medios de prestación do servizo.

PERÍODO 1987-1991

A segunda etapa no financiamento autonómico estendeuse desde 1987 ata 1991. Trátase dun período marcado polo feito de que o volume de gastos se incrementou considerablemente ao facelo así o proceso de transferencias.

O trazo fundamental foi a substitución dun financiamento baseado no custo efectivo por un financiamento fundamentado nunha serie de variables socioeconómicas⁴, dentro das cales a poboación tiña un peso predominante (ver cadro 8). Con todo, estas variables parecían responder a un exercicio de programación lineal na procura daqueles indicadores que mellor se adaptasen á estrutura do gasto transferido, de modo que se cumprise o requisito de que ningunha C.A. resultase prexudicada financeiramente respecto ao período anterior.

Cadro 8. VARIABLES E PONDERACIÓNS. PERÍODO 1987-1991

Variables	Comp. comúns	Comp. educación
Poboación	59,00	84,00
Superficie	16,00	15,00
Insularidade	0,70	3,10
Unidades administrativas	24,30	-
Constante	-	-2,50
Riqueza relativa	4,20	0,40
Esfuerzo fiscal	5,00	1,70

Fonte: Consello de Política Fiscal e Financeira das CC.AA. (CPFF)

PERÍODO 1992-1996

O 20 de xaneiro de 1992, o CPFF aprobou o método para a aplicación do sistema de financiamento das CC.AA. no quinquenio 1992-1996. O principal trazo deste sistema é a continuidade, con lixeiros retoques, do sistema vixente con anterioridade. No respectivo ás variables determinantes das necesidades de gasto, prodúcense as seguintes novidades:

- Non se distingue entre grupos competenciais senón entre grupos de CC.AA., diferenciando entre CC.AA. con nivel competencial baixo e CC.AA. con nivel competencial alto
- Incorporárase, cunha ponderación moi reducida, a variable "dispersión xeográfica"

- A superficie reduce de forma moi sensible o seu peso para as CC.AA. de nivel alto, mentres que para as de nivel baixo a diminución máis importante prodúcese na variable "unidades administrativas"

Cadro 9. VARIABLES E PONDERACIÓNS. PERÍODO 1992-1996

Variables	Nivel compt. baixo	Nivel compt. alto
Poboación	64,00	94,00
Superficie	16,60	3,50
Insularidade	0,40	1,50
Dispersión	2,00	0,60
Unidades administrativas	17,00	0,40
Riqueza relativa	2,70	2,70
Esfuerzo fiscal	1,82	1,82

Fonte: Consello de Política Fiscal e Financeira das CC.AA.

PERÍODO 1997-2001

O sistema de financiamento das CC.AA. no quinquenio 1997-2001 rexeuse polos acordos do CPFF do 23 de setembro de 1996 e do 27 de marzo de 1998. Un dos elementos característicos do sistema de financiamento deste período foi que renunciou a recalcular as necesidades relativas das CC.AA., dando por bo o reparto de recursos que ata entón se viña realizando. Así, considerouse que as necesidades financeiras de cada C.A. viñan dadas polos recursos que obtivera no período anterior, adecuadamente actualizados.

NECESIDADES DE GASTO EN SANIDADE

Polo que respecta ao financiamento dos servizos sanitarios, este levouse a cabo, ata o modelo actual, a través dun subsistema independente rexido polo disposto na Lei xeral de sanidade (1986). Nesta lei explíctase un criterio de equidade e de necesidade para a repartición dos recursos sanitarios que garanta a igualdade de acceso dos individuos ao sistema para igual necesidade, establecéndose, para a repartición dos recursos, un criterio caputivo baseado na poboación protexida de cada C.A. A poboación protexida queda definida como a poboación de dereito de cada rexión, descontando aqueles colectivos que son asistidos por entidades administrativas de seguro libre.

DETERMINACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO NO SISTEMA ACTUAL DE FINANCIAMENTO DAS CC.AA.

No ano 2001 finalizou o período de vixencia dos modelos de financiamento autonómico e sanitario, situación que se aproveitou para negociar conxuntamente ambos os dous sistemas. De aquí saíu, finalmente, un modelo de financiamento que integraba, ademais do financiamento das competencias comúns, a sanidade e os servizos sociais da Seguridade Social.

O novo modelo supoñía un cambio substancial en canto á metodoloxía seguida ata ese momento, de forma que a estrutura financeira do sistema pivotaba arredor de dous grandes bloques: as necesidades de gasto e os recursos para cubrilas.

Para a cuantificación do primeiro bloque, e segundo o disposto na Lei 21/2001, do 27 de decembro, era necesario determinar o financiamento das CC.AA. no ano base, ao que aplicar unha serie de variables e de regras de modulación e garantías.

FINANCIAMENTO DAS CC.AA. NO ANO BASE

A restrición inicial do sistema definiuse como a suma das restricións iniciais de cada un dos bloques competenciais do modelo. Esta restrición tomaba como base o ano 1999, posto que este era o último exercicio para o que se dispoñía das liquidacións orzamentarias cando se procedeu ao deseño do sistema.

A restrición inicial dos distintos bloques estaba constituída polas seguintes partidas:

Para o bloque de competencias comúns, o total estaba composto polas seguintes partidas:

a) O resultado da liquidación definitiva do ano 1999, polos seguintes conceptos:

Tarifa autonómica do IRPF

Participación nos ingresos do Estado, composta por:

- Participación nos ingresos territorializados do IRPF

- Participación nos ingresos xerais do Estado

Fondo de Garantía para o ano 1999

b) Os ingresos por tributos cedidos computados normativamente

c) Os ingresos por taxas afectas computados normativamente

d) O custo dos servizos transferidos cuxo importe non fose incluído na liquidación definitiva de 1999, pero que deben ser tidos en conta para os efectos de homoxeneizar os teitos competenciais das CC.AA.

e) Ao resultado de sumar os anteriores conceptos, deduciríase o custo daqueles servizos que, aínda tras pasados a unha determinada C.A., constituísen unha competencia singular desta

Para o bloque das competencias sanitarias, a restrición inicial estaba constituída polo seguinte total:

a) O financiamento resultante da liquidación definitiva do ano 1999 para as CC.AA. con competencias xa asumidas

b) O importe do financiamento resultante para as restantes CC.AA. integradas no Insalud Xestión Directa

Para rematar, o terceiro bloque recollía o financiamento dos servizos sociais da Seguridade Social. Esta restrición viña determinada polo financiamento resultante da liquidación definitiva do ano 1999.

En consecuencia, a restrición inicial do sistema de financiamento pode definirse como a seguinte expresión:

$$RI_t = RI_{cm} + RI_{san} + RI_{soc} \quad [9]$$

onde,

RI_t: restrición inicial total

RI_{cm}: restrición inicial competencias comúns

RI_{san}: restrición inicial sanidade

RI_{soc}: restrición inicial servizos sociais

Unha vez determinado o financiamento das CC.AA. no ano base, o seguinte paso era precisar as necesidades de financiamento para cada rexión, de acordo coa aplicación dun conxunto de variables sociodemográficas e distributivas.

Cadro 10. RESTRICIÓN INICIAL DO SISTEMA (millóns de €)

	Comp. comúns	Sanidade	S. sociais	Restrición inicial
Andalucía	5.590,06	4.418,07	107,19	10.115,32
Aragón	1.002,95	796,03	37,91	1.836,89
Asturias	778,82	74,83	25,21	1.553,86
Baleares	502,24	434,08	16,13	952,45
Canarias	1.327,46	990,96	20,32	2.338,74
Cantabria	420,75	357,07	13,53	791,35
Castela e León	2.251,13	1.527,11	87,25	3.865,49
Castela-A Mancha	1.419,18	1.027,84	47,35	2.494,37
Cataluña	4.297,50	4.001,69	109,66	8.408,85
C. Valenciana	2.690,02	2.494,97	64,58	5.249,57
Estremadura	963,22	676,00	27,44	1.666,66
Galicia	2.346,33	1.703,44	65,76	4.115,53
Madrid	3.146,81	3.017,02	86,09	6.249,92
Murcia	800,21	673,13	19,76	1.493,10
A Ríoxa	237,89	156,63	11,23	405,75
TOTAL	27.774,57	23.023,87	739,41	51.537,85

Fonte: elaboración propia

No bloque de competencias comúns, o importe total da restrición inicial distribuíuse entre as CC.AA. en función das seguintes variables tras a asignación dun mínimo fixo de cadanseus 39,66 millóns de euros:

- Poboación: poboación segundo o padrón, referida ao 1 de xaneiro de 1999 (INE). Ponderación: 94%.
- Superficie: superficie territorial en km² de cada C.A. Ponderación: 4,2%.
- Dispersión: distribución proporcional ao número de entidades singulares (núcleos de poboación) de cada C.A. (INE). Ponderación: 1,2%.
- Insularidade: distancia ponderada en km (aplicando un coeficiente do 1,25 ao exceso sobre 1.000 km) desde a capital de cada provincia ás costas da Península. Ponderación: 0,6%.

Cadro 11. VARIABLES DISTRIBUTIVAS DO BLOQUE DE COMPETENCIAS COMÚNS

	Poboación	Superficie	Dispersión	Insularidade
Andalucía	7.305.117	87.595	2.807	
Aragón	1.186.849	47.720	1.540	
Asturias	1.084.314	10.604	6.893	
Baleares	821.820	4.992	314	261
Canarias	1.672.689	7.492	1.060	1.349
Cantabria	528.478	5.321	929	
Castela e León	2.488.062	94.224	6.137	
Castela-A Mancha	1.726.199	79.461	1.668	
Cataluña	6.207.533	32.113	3.869	
C. Valenciana	4.066.474	23.255	1.132	
Extremadura	1.073.574	41.634	626	
Galicia	2.730.337	29.575	29.949	
Madrid	5.145.325	8.028	807	
Murcia	1.131.128	11.314	966	
A Rioxa	265.178	5.045	257	

Fonte: elaboración propia

Para o bloque de competencias comúns, ademais do fondo xeral, recoñecéronse dous fondos específicos: o fondo de renda relativa e un fondo para paliar a escasa densidade de poboación. O obxectivo do fondo de renda relativa era ter en conta a situación de menor riqueza dalgunhas CC.AA. O outro fondo estaba destinado a paliar a escasa densidade de poboación.

Xunto cos fondos específicos, e como modificación do resultado inicial de repartición das variables do modelo, aplicouse unha garantía de mínimos respecto dos recursos que se ían percibir (mantemento do *statu quo* anterior) e unhas regras de modulación da taxa de crecemento, que lle restaron simplicidade e transparencia ao modelo⁵.

Para o bloque de xestión dos servizos sanitarios da Seguridade Social, distribuíuse o importe total da restrición inicial entre as CC.AA. en función das seguintes variables:

- a) Poboación protexida: a distribución por esta variable efectuouse proporcionalmente ao seu valor para 1999, segundo datos facilitados polo Ministerio de Sanidade e Consumo. Ponderación: 75%.
- b) Poboación maior de 65 anos: a distribución por esta variable efectuouse proporcionalmente á poboación maior de 65 anos (INE). Ponderación: 24,5%.
- c) Insularidade: a distribución efectuouse proporcionalmente á distancia en quilómetros, ponderada por tramos, desde a capital de cada provincia ás costas da Península. Ponderación: 0,5%.

Cadro 12. VARIABLES DISTRIBUTIVAS DO BLOQUE DE COMPETENCIAS SANITARIAS

	Pob. protexida	Pob. > 65 anos	Insularidade
Andalucía	6.863.259	1.040.072	
Aragón	1.122.385	253.808	
Asturias	1.048.637	229.061	
Baleares	785.338	123.451	521,10
Canarias	1.588.391	194.256	1.779,34
Cantabria	506.490	99.416	
Castela e León	2.325.743	545.374	
Castela-A Mancha	1.636.551	341.180	
Cataluña	6.033.883	1.070.370	
C. Valenciana	3.900.139	666.753	
Estremadura	1.004.955	198.551	
Galicia	2.591.446	543.783	
Madrid	4.804.756	754.587	
Murcia	1.059.008	162.580	
A Rioxa	252.177	51.319	

Fonte: elaboración propia

Para o caso das competencias sanitarias, acordouse unha garantía de transición para as CC.AA. que tivesen asumida a xestión dos servizos de asistencia sanitaria, para que ningunha percibise no proceso menos recursos que os resultantes de aplicar o sistema anterior. Ademais, diferenciáronse dous fondos específicos: o fondo programa de aforro en incapacidade temporal e mais o fondo de cohesión sanitaria.

No bloque de competencias da xestión dos servizos sociais, distribuíuse o importe total da restrición inicial de acordo coa poboación maior de 65 anos. Do mesmo xeito que nos bloques anteriores, estableceuse o mantemento do *statu quo* anterior, sen aplicarse regra de modulación ningunha.

Deste xeito, as necesidades de financiamento totais para cada C.A. obtivéronse por adición do bloque de competencias comúns, o dos servizos de asistencia sanitaria e o relativo á xestión dos servizos sociais da Seguridade Social.

Así pois, e como conclusión deste apartado, cómpre sinalar que, na determinación das necesidades de gasto nos modelos de financiamento autonómico aplicados no noso país, podemos establecer dous conxuntos diferenciados. O primeiro fai referencia aos modelos anteriores ao vixente na actualidade, nos que non existía unha estimación precisa das necesidades de gasto, as cales se facían corresponder co criterio do custo efectivo dos servizos. O segundo conxunto, correspondente ao modelo actual, determina as necesidades de gasto en función de tres bloques competenciais: competencias comúns, sanidade e servizos sociais. A determinación realízase a través da aplicación sobre a restrición financeira inicial ou de partida dunha serie de variables sociodemográficas e económicas sobre as que non se previu mecanismo de actualización ningún. Este feito fundamentou as críticas esenciais ao modelo, debido fundamentalmente ao incremento demográfico experimentado polo país nos últimos anos. Sen eses mecanismos de actualización, as necesidades teóricas establecidas no ano

2002 –tomando como base 1999– non se corresponderon coas necesidades reais, polo que se provocaron problemas no cumprimento dos principios orixinarios do modelo.

ESTIMACIÓN DAS NECESIDADES DE GASTO SEGUNDO A POBOACIÓN

Como indicamos en apartados anteriores, a poboación parece ser un bo indicador para estimar as necesidades de gasto das CC.AA. O obxectivo desta sección é elaborar un índice global de necesidades de gasto relativas baseado na poboación. Este índice elaborárase a partir da consideración de distintos indicadores escollidos para tres das principais funcións de gasto: sanidade, educación e servizos sociais.

Para a agregación dos indicadores no índice global, utilizaremos a información dispoñible relativa á importancia que cada unha delas ten no orzamento global autonómico, segundo se recolle en Utrilla (2005), que aparece reflectida no cadro 13. Os datos de poboación corresponden á información fornecida polo INE.

Cadro 13. DISTRIBUCIÓN FUNCIONAL DO GASTO AUTONÓMICO 2004

0. Débeda pública	1,7%
1. Servizos de carácter xeral	3,7%
2. Protección civil e seguridade cidadá	1,1%
3. Seguridade, protección e promoción social	8,7%
3.1 Seguridade e protección social	5,4%
3.2 Promoción social	3,3%
4. Produción de bens públicos de carácter social	63,0%
4.1 Sanidade	34,8%
4.2 Educación	22,9%
4.3 Vivenda e urbanismo	1,7%
4.4 Benestar comunitario	1,7%
4.5 Cultura	1,8%
4.6 Outros servizos comunitarios e sociais	0,2%
5. Produción de bens de carácter económico	7,1%
6. Regulación económica de carácter xeral	1,5%
7. Regulación económica de sectores produtivos	8,0%
8. Transferencias administracións públicas	5,2%
Gastos totais	100,0%

Fonte: Utrilla (2005)

ÍNDICE DE NECESIDADE DE GASTO PARA A FUNCIÓN SANIDADE

Do exposto en apartados anteriores pódese deducir, en primeiro lugar, a conveniencia de que a determinación das necesidades de gasto para a función sanidade se leve a cabo en función da poboación, co establecemento con tal fin dun criterio *per capita* en sentido estrito. A intención deste criterio é dar lugar a unha determinación das necesidades de gasto proporcional ao número de habitantes. Esta alternativa posúe a vantaxe dunha maior rapidez na actualización dos datos e da procedencia das cifras dunha mesma fonte oficial –o INE–, compartindo, deste xeito, metodoloxía.

As necesidades relativas de gasto en función deste primeiro indicador, tomando como referencia o ano 2004, aparecen reflectidas no cadro 14. Andalucía sería a C.A. coa necesidade relativa de gasto máis elevada (17,86%), seguida de Cataluña (15,82%), Madrid (13,48%) e a Comunidade Valenciana (10,55%). O resto de rexións presentarían unha participación considerablemente inferior.

Cadro 14. NECESIDADES DE GASTO: POB. (2004)	
Andalucía	17,86%
Aragón	2,90%
Asturias	2,49%
Baleares	2,22%
Canarias	4,45%
Cantabria	1,29%
Castela e León	5,79%
Castela-A Mancha	4,29%
Cataluña	15,82%
C. Valenciana	10,55%
Estremadura	2,50%
Galicia	6,39%
Madrid	13,48%
Murcia	3,01%
Navarra	1,36%
País Vasco	4,91%
A Rioxa	0,68%

Fonte: elaboración propia a partir de INE (2005)

En segundo lugar, establecemos o suposto de que o mellor indicador das necesidades de gasto relativas á función sanidade é a poboación protexida. Esta, como sinalamos anteriormente, calcúlase con base no padrón municipal con data de 1 do xaneiro, descontando os mutualistas asistidos por entidades de seguro libre.

As porcentaxes correspondentes a cada C.A. móstranse no cadro 15. Tomando como referencia o ano 2004, da súa observación despréndese que a porcentaxe correspondente a Andalucía é, de novo, a máis elevada respecto ao resto de CC.AA. (17,63%). Séguena en orde de importancia Cataluña (16,23%) e Madrid (13,17%). Con todo, é patente que, mentres que Andalucía e Madrid verían reducida a súa porcentaxe de participación nas necesidades coa consideración deste indicador respecto ao anterior, Cataluña vería incrementada a súa importancia relativa, ao pasar dunha porcentaxe do 15,82% coa poboación en sentido estrito a un 16,23% co criterio de poboación protexida.

Cadro 15. NECESIDADES DE GASTO: POB. PROTEXIDA	
Andalucía	17,63%
Aragón	2,87%
Asturias	2,54%
Baleares	2,24%
Canarias	4,46%
Cantabria	1,30%
Castela e León	5,68%
Castela-A Mancha	4,29%
Cataluña	16,23%
C. Valenciana	10,66%
Estremadura	2,46%
Galicia	6,36%
Madrid	13,17%
Murcia	2,97%
Navarra	1,39%
País Vasco	5,06%
A Ríoxa	0,68%

Fonte: elaboración propia a partir do MCS (2005)

No sistema de financiamento vixente na actualidade, as necesidades de gasto están determinadas en función non só da poboación protexida senón con base en tres variables con cadansúas ponderacións.

Entre as características máis significativas da evolución da sociedade no noso país nos últimos anos, figuran tanto o incremento experimentado pola poboación como o avellentamento sufrido. Isto implica a posibilidade de alteracións importantes na dinámica do modelo e desaxustes considerables na determinación das necesidades de gasto. Por iso, resulta conveniente estimar os indicadores do modelo vixente actualizando o seu valor ao ano 2004, mantendo as ponderacións outorgadas no sistema, o que aparece reflectido no cadro 16. Este suposto implica unha determinación actual das necesidades de financiamento pola consideración de variables socioeconómicas e demográficas.

**Cadro 16. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. PROTEXIDA,
POB. > 65 ANOS E INSULARIDADE**

	Pob. protexida (75%)	Pob. > 65 anos (24,5%)	Insularidade (0,05%)	Indicador modelo actual 04
Andalucía	17,63%	15,57%		17,04%
Aragón	2,87%	3,60%		3,03%
Asturias	2,54%	3,26%		2,70%
Baleares	2,24%	1,82%	22,65%	2,24%
Canarias	4,46%	3,17%	77,35%	4,51%
Cantabria	1,30%	1,45%		1,33%
Castela e León	5,68%	7,81%		6,17%
Castela-A Mancha	4,29%	4,93%		4,43%
Cataluña	16,23%	15,82%		16,05%
C. Valenciana	10,66%	10,17%		10,48%
Estremadura	2,46%	2,84%		2,54%
Galicia	6,36%	8,05%		6,74%
Madrid	13,17%	11,54%		12,70%
Murcia	2,97%	2,50%		2,84%
Navarra	1,39%	1,42%		1,39%
País Vasco	5,06%	5,30%		5,09%
A Rioxa	0,68%	0,76%		0,70%

Fonte: elaboración propia a partir de MSC (2005) e INE (2005)

Tal e como se desprende da información contida no cadro 16, se a determinación das necesidades de gasto se levase a cabo no momento actual segundo o modelo vixente, Andalucía continuaría sendo a C.A. cunha maior necesidade relativa de gasto. Porén, a súa porcentaxe veríase reducida novamente respecto da utilización como indicador da poboación ou da poboación protexida, desde o 17,86% (poboación) ou o 17,63% (poboación protexida) ao 17,04% (modelo actualizado). Madrid tamén experimentaría unha redución considerable da súa participación, mentres que Canarias e Baleares, coa consideración da insularidade, serían as CC.AA. que incrementarían en maior medida a súa importancia relativa.

Os resultados deste último suposto implican que a estrutura por idade pode ter unha importancia significativa na determinación das necesidades relativas de gasto no caso sanitario. Por iso, os seguintes supostos terán en conta este feito.

O primeiro deles fai referencia á maior utilización dos servizos sanitarios que realizan as persoas incluídas nos tramos de idade máis avanzada. Neste sentido, tivemos en conta a necesidade relativa de gasto que se derivaría da utilización como variable de necesidade da poboación maior de 75 anos xunto coa poboación protexida. As ponderacións son: 75% para a poboación protexida e 25% para a poboación maior de 75 anos. Os resultados deste indicador móstranse no cadro 17.

Cadro 17. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. PROTEXIDA, POB. > 75 ANOS

	Pob. protexida (75%)	Pob. > 75 anos (25%)	Indicador
Andalucía	17,63%	14,56%	16,86%
Aragón	2,87%	3,88%	3,12%
Asturias	2,54%	3,44%	2,77%
Baleares	2,24%	1,83%	2,14%
Canarias	4,46%	2,74%	4,03%
Cantabria	1,30%	1,53%	1,36%
Castela e León	5,68%	8,58%	6,41%
Castela-A Mancha	4,29%	5,18%	4,51%
Cataluña	16,23%	16,07%	16,19%
C. Valenciana	10,66%	9,81%	10,44%
Extremadura	2,46%	2,85%	2,55%
Galicia	6,36%	8,27%	6,84%
Madrid	13,17%	11,34%	12,71%
Murcia	2,97%	2,36%	2,82%
Navarra	1,39%	1,53%	1,43%
País Vasco	5,06%	5,20%	5,09%
A Rioxa	0,68%	0,82%	0,72%

Fonte: elaboración propia a partir de INE (2005) e MSC (2005)

A inclusión desta variable mellora as porcentaxes de participación das rexións con poboación máis envellecida, como Cataluña, Galicia ou Asturias, que presentan unha porcentaxe de poboación maior de 75 anos respecto ao total superior á porcentaxe de poboación relativa en sentido estrito respecto ao total no ano 2004. No outro extremo, empeoran as porcentaxes que corresponden ás áreas con poboación máis nova, entre as que destaca Andalucía, cunha baixada do 1% con respecto ao criterio poboacional en sentido exacto.

O seguinte suposto fai referencia á inclusión da poboación menor de 4 anos. A inclusión desta variable está xustificada igualmente pola maior utilización e o consumo superior dos servizos sanitarios que realiza este colectivo, aínda que en menor medida que o grupo de poboación correspondente aos tramos de idade máis avanzada. Por iso, neste suposto consideráronse ambas as variables xunto coa poboación protexida. As porcentaxes de participación son: 75% para a poboación protexida, 12,50% para a poboación maior de 75 anos e 12,50% para a poboación de 0 a 4 anos. Os resultados de aplicar este último criterio preséntanse no cadro 18.

**Cadro 18. INDICADOR DE NECESIDADE:
POB. PROTEXIDA, POB. > 75 ANOS, POB. < 4 ANOS**

	Pob. protexida (75%)	Pob. > 75 anos (12,50%)	Pob. < 4 anos (12,50%)	Indicador
Aragón	2,87%	3,88%	2,62%	2,97%
Asturias	2,54%	3,44%	1,66%	2,54%
Baleares	2,24%	1,83%	2,44%	2,22%
Canarias	4,46%	2,74%	4,65%	4,27%
Cantabria	1,30%	1,53%	1,14%	1,31%
Castela e León	5,68%	8,58%	4,32%	5,87%
Castela-A Mancha	4,29%	5,18%	4,30%	4,40%
Cataluña	16,23%	16,07%	17,20%	16,33%
C. Valenciana	10,66%	9,81%	10,85%	10,57%
Estremadura	2,46%	2,85%	2,36%	2,49%
Galicia	6,36%	8,27%	4,85%	6,41%
Madrid	13,17%	11,34%	13,34%	12,96%
Murcia	2,97%	2,36%	3,83%	3,00%
Navarra	1,39%	1,53%	1,44%	1,42%
País Vasco	5,06%	5,20%	4,59%	5,02%
A Rioxa	0,68%	0,82%	0,65%	0,70%

Fonte: elaboración propia a partir de INE (2005) e MSC (2005)

No cadro 19 estímase as porcentaxes de participación de cada rexión no total atendido ás distintas alternativas presentadas nas páxinas anteriores.

Cadro 19. COMPARACIÓN DE INDICADORES: SANIDADE

	Poboación	Pob.	Modelo 04 protexida	Pob. protexida, pob. > 75 anos	Pob. prot., pob. > 75, pob. < 4 anos
Andalucía	17,86%	17,63%	17,04%	16,86%	17,51%
Aragón	2,90%	2,87%	3,03%	3,12%	2,97%
Asturias	2,49%	2,54%	2,70%	2,77%	2,54%
Baleares	2,22%	2,24%	2,24%	2,14%	2,22%
Canarias	4,45%	4,46%	4,51%	4,03%	4,27%
Cantabria	1,29%	1,30%	1,33%	1,36%	1,31%
Castela e León	5,79%	5,68%	6,17%	6,41%	5,87%
Castela-A Mancha	4,29%	4,29%	4,43%	4,51%	4,40%
Cataluña	15,82%	16,23%	16,05%	16,19%	16,33%
C. Valenciana	10,55%	10,66%	10,48%	10,44%	10,57%
Estremadura	2,50%	2,46%	2,54%	2,55%	2,49%
Galicia	6,39%	6,36%	6,74%	6,84%	6,41%
Madrid	13,48%	13,17%	12,70%	12,71%	12,96%
Murcia	3,01%	2,97%	2,84%	2,82%	3,00%
Navarra	1,36%	1,39%	1,39%	1,43%	1,42%
País Vasco	4,91%	5,06%	5,09%	5,09%	5,02%
A Rioxa	0,68%	0,68%	0,70%	0,72%	0,70%

Fonte: elaboración propia

En conclusión, comparando os distintos indicadores de sanidade analizados, podemos observar como Andalucía presenta a maior necesidade de gasto relativa en todos os casos, seguida de Cataluña e Madrid. Os indicadores máis elevados para a C.A. andaluza son os correspondentes á estimación das necesidades de gasto atendendo exclusivamente á poboación, xa sexa en termos estritos ou de poboación protexida. Cando se introduce a estrutura por idade da poboación, a situación máis vantaxosa para Andalucía é aquela en que se ten en conta a poboación menor de 4 anos.

ÍNDICE DE NECESIDADE RELATIVA PARA A FUNCIÓN EDUCACIÓN

Neste apartado realízase unha estimación das necesidades de gasto relativas para a función educación atendendo a catro indicadores diferentes: poboación entre 5 e 24 anos, alumnos matriculados en centros públicos, poboación ata 25 anos e poboación ata 16 anos.

En primeiro lugar, considérase a poboación en idade escolar e universitaria utilizando datos do INE correspondentes ao padrón municipal con data do 1 de xaneiro do ano 2004. Como se observa nos resultados obtidos (cadro 20), as CC.AA. cunha maior necesidade relativa de gasto serían: Andalucía (20,71%), Cataluña (14,72%) e Madrid (13,26%); e as menos necesitadas: A Rioxa (0,63%), Cantabria (1,18%) e Navarra (1,25%).

Cadro 20. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. ENTRE 5 E 24 ANOS

	Pob. entre 5 e 24 anos	Necesidade de gasto relativa
Andalucía	1.947.880	20,71%
Aragón	241.488	2,57%
Asturias	191.763	2,04%
Baleares	212.965	2,26%
Canarias	459.810	4,89%
Cantabria	110.764	1,18%
Castela e León	484.487	5,15%
Castela-A Mancha	429.591	4,57%
Cataluña	1.384.476	14,72%
C. Valenciana	994.551	10,57%
Extremadura	261.880	2,78%
Galicia	547.037	5,81%
Madrid	1.247.387	13,26%
Murcia	323.717	3,44%
Navarra	117.304	1,25%
País Vasco	393.369	4,18%
A Rioxa	59.110	0,63%
Total	9.407.579	100,00%

Fonte: elaboración propia con datos do INE

En segundo lugar, tómase como alternativa os alumnos matriculados en centros públicos en réxime xeral, réxime especial e universidades durante o curso 2004-2005. Os datos proceden do MEC. Os resultados obtidos mediante este suposto (cadro 21) mostran como Andalucía sería a C.A. cunha necesidade relativa de gasto maior (20,89%), seguida de Cataluña (13,55%), Madrid (12,18%) e Comunidade Valenciana (10,32%).

**Cadro 21. INDICADOR DE NECESIDADE: ALUMNOS
MATRICULADOS EN CENTROS PÚBLICOS**

	Total alumnos	% alumnos
Andalucía	2.484.175	20,89%
Aragón	314.289	2,64%
Asturias	238.217	2,00%
Baleares	220.141	1,85%
Canarias	648.416	5,45%
Cantabria	127.396	1,07%
Castela e León	637.888	5,36%
Castela-A Mancha	600.740	5,05%
Cataluña	1.611.249	13,55%
C. Valenciana	1.226.882	10,32%
Extremadura	348.575	2,93%
Galicia	708.014	5,95%
Madrid	1.448.522	12,18%
Murcia	428.030	3,60%
Navarra	180.566	1,52%
País Vasco	571.797	4,81%
A Ríoxa	98.913	0,83%
TOTAL	11.893.810	100,00%

Fonte: elaboración propia a partir do MEC

A terceira alternativa consiste en estimar as necesidades de gasto tomando a poboación entre 0 e 25 anos, é dicir, a poboación susceptible de formar parte de calquera etapa do ciclo formativo. Os resultados (cadro 22) volven mostrar inalterable a orde das CC.AA. con maior necesidade (Andalucía, Cataluña, Madrid e Comunidade Valenciana).

A última alternativa considera a poboación entre 0 e 16 anos (cadro 23), isto é, recóllese a necesidade de gasto en educación obrigatoria e gratuíta (educación infantil, primaria e secundaria). Con este novo suposto, mantense a orde obtida nos casos anteriores, aínda que Andalucía perdería peso.

Cadro 22. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. ENTRE 0 E 25 ANOS

	Pob. 0-25 anos	Necesidade de gasto relativa
Andalucía	2.494.654	20,45%
Aragón	312.845	2,56%
Asturias	242.981	1,99%
Baleares	279.759	2,29%
Canarias	593.310	4,86%
Cantabria	142.241	1,17%
Castela e León	612.115	5,02%
Castela-A Mancha	546.615	4,48%
Cataluña	1.835.292	15,05%
C. Valenciana	1.294.985	10,62%
Extremadura	328.276	2,69%
Galicia	689.615	5,65%
Madrid	1.653.660	13,56%
Murcia	423.453	3,47%
Navarra	155.284	1,27%
País Vasco	516.093	4,23%
A Rioxa	76.947	0,63%

Fonte: elaboración propia a partir do INE

Cadro 23. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. ENTRE 0 E 16 ANOS

	Pob. 0-16 anos	Necesidade de gasto relativa
Andalucía	1.379.126	19,90%
Aragón	179.265	2,59%
Asturias	125.193	1,81%
Baleares	166.255	2,40%
Canarias	345.324	4,98%
Cantabria	76.724	1,11%
Castela e León	335.821	4,85%
Castela-A Mancha	324.728	4,69%
Cataluña	1.068.202	15,42%
C. Valenciana	743.421	10,73%
Extremadura	193.248	2,79%
Galicia	365.644	5,28%
Madrid	953.648	13,76%
Murcia	249.237	3,60%
Navarra	91.404	1,32%
País Vasco	288.670	4,17%
A Rioxa	43.685	0,63%

Fonte: elaboración propia a partir do INE

Se comparamos no cadro 24 os índices obtidos para a función educación baixo todos os supostos, observamos que en todos os indicadores Andalucía, Cataluña, Madrid e Valencia son as CC.AA. que amosan un maior índice relativo. No entanto, cómpre salientar que a segunda alternativa, que considera os alumnos matriculados en centros públicos, aínda que reduce o índice de necesidade de Cataluña, Madrid e Comunidade Valenciana, favorece a Andalucía, que obtén un indicador maior (20,89%) ao obtido no resto de hipóteses.

Cadro 24. COMPARACIÓN DE INDICADORES

	Pob. 5-24 anos	Matriculados en centros públicos	Pob. 0-25 anos	Pob. 0-16 anos
Andalucía	20,71%	20,89%	20,45%	19,90%
Aragón	2,57%	2,64%	2,56%	2,59%
Asturias	2,04%	2,00%	1,99%	1,81%
Baleares	2,26%	1,85%	2,29%	2,40%
Canarias	4,89%	5,45%	4,86%	4,98%
Cantabria	1,18%	1,07%	1,17%	1,11%
Castela e León	5,15%	5,36%	5,02%	4,85%
Castela-A Mancha	4,57%	5,05%	4,48%	4,69%
Cataluña	14,72%	13,55%	15,05%	15,42%
C. Valenciana	10,57%	10,32%	10,62%	10,73%
Extremadura	2,78%	2,93%	2,69%	2,79%
Galicia	5,81%	5,95%	5,65%	5,28%
Madrid	13,26%	12,18%	13,56%	13,76%
Murcia	3,44%	3,60%	3,47%	3,60%
Navarra	1,25%	1,52%	1,27%	1,32%
País Vasco	4,18%	4,81%	4,23%	4,17%
A Rioxa	0,63%	0,83%	0,63%	0,63%

Fonte: elaboración propia a partir do INE

ÍNDICE DE NECESIDADE RELATIVA PARA A FUNCIÓN SERVIZOS SOCIAIS

Neste apartado, estímase a necesidade de gasto relativa para a función servizos sociais atendendo a tres indicadores: poboación maior ou igual a 65 anos, poboación con algunha discapacidade para as actividades básicas e instrumentais da vida diaria e, finalmente, unha combinación de ambas as variables.

Para determinar as necesidades relativas de gasto de cada C.A. en servizos sociais, partimos da poboación maior ou igual a 65 anos, ao entender que esta é unha das variables determinantes deste tipo de gasto. Cos datos fornecidos polo INE en 2004, obtemos un indicador que sinala como principais demandantes de gasto neste servizo a Cataluña (15,89%), Andalucía (15,53%) e Madrid (11,62%).

Cadro 25. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. ≥ 65 ANOS

	Pob. ≥ 65 anos	Indicador
Andalucía	1.106.591	15,53%
Aragón	258.855	3,63%
Asturias	231.917	3,25%
Baleares	130.779	1,83%
Canarias	223.201	3,13%
Cantabria	103.269	1,45%
Castela e León	556.905	7,81%
Castela-A Mancha	351.750	4,94%
Cataluña	1.132.331	15,89%
C. Valenciana	709.267	9,95%
Extremadura	202.665	2,84%
Galicia	572.830	8,04%
Madrid	828.473	11,62%
Murcia	178.739	2,51%
Navarra	102.050	1,43%
País Vasco	382.798	5,37%
A Rioxa	54.696	0,77%
Total	7.127.116	100,00%

Fonte: elaboración propia a partir de INE (2004)

En segundo lugar, como alternativa para a estimación da necesidade de gasto relativa dos servizos sociais, introducimos aquelas persoas con idades comprendidas entre os 6 ou máis anos de idade que teñan discapacidade para algunha das actividades básicas e instrumentais da vida diaria, en todos os graos de severidade⁶. Como consecuencia, obtemos unha nova orde. En concreto, Andalucía (21,97%) pasaría a encabezar a lista das CC.AA. máis necesitadas nesta función, seguida de lonxe de Cataluña (15,76%). Este indicador tamén prexudicaría a Madrid (8,87%), que se vería desbancada do terceiro posto pola Comunidade Valenciana (9,63%).

Cadro 26. INDICADOR DE NECESIDADE: PERSOAS CON DISCAPACIDADE

	Total	Indicador
Andalucía	500.368	21,97%
Aragón	47.895	2,10%
Asturias	66.438	2,92%
Baleares	40.919	1,80%
Canarias	69.775	3,06%
Cantabria	32.394	1,42%
Castela e León	163.763	7,19%
Castela-A Mancha	113.657	4,99%
Cataluña	358.837	15,76%
C. Valenciana	219.351	9,63%
Estremadura	68.829	3,02%
Galicia	192.779	8,47%
Madrid	201.941	8,87%
Murcia	77.022	3,38%
Navarra	26.810	1,18%
País Vasco	85.899	3,77%
A Rioxa	10.513	0,46%
Total	2.277.190	100%

Fonte: elaboración propia cos datos da Enquisa sobre discapacitados, deficiencias e estado de saúde de 1999

Se estimamos relevantes as dúas variables utilizadas anteriormente para esta función, un último indicador podería ser confeccionado combinando ambas. As ponderacións outorgadas serían: 75% para a poboación maior ou igual a 65 anos e 25% para as persoas discapacitadas (cadro 27). O indicador obtido segue dando un lugar preferente a Andalucía (17,14%), aínda que diminúe notablemente a súa porcentaxe respecto ao indicador baseado na poboación discapacitada (21,97%). No entanto, como se desprende da información contida no cadro 25, o resultado é máis favorable ao alcanzado coa utilización única da poboación maior ou igual a 65 anos.

Cadro 27. INDICADOR DE NECESIDADE: POB. ≥ 65 ANOS E DISCAPACITADOS

	Pob. ≥ 65 anos (75%)	Discapacitados (25%)	Indicador
Andalucía	15,53%	21,97%	17,14%
Aragón	3,63%	2,10%	3,25%
Asturias	3,25%	2,92%	3,17%
Baleares	1,83%	1,80%	1,83%
Canarias	3,13%	3,06%	3,11%
Cantabria	1,45%	1,42%	1,44%
Castela e León	7,81%	7,19%	7,66%
Castela-A Mancha	4,94%	4,99%	4,95%
Cataluña	15,89%	15,76%	15,86%
C. Valenciana	9,95%	9,63%	9,87%
Estremadura	2,84%	3,02%	2,89%
Galicia	8,04%	8,47%	8,14%
Madrid	11,62%	8,87%	10,94%
Murcia	2,51%	3,38%	2,73%
Navarra	1,43%	1,18%	1,37%
País Vasco	5,37%	3,77%	4,97%
A Rioxa	0,77%	0,46%	0,69%

Fonte: elaboración propia

Nesta función, a diferenza dos casos anteriores, a consideración dun indicador ou outro si implica diferenzas substanciais na estimación das necesidades relativas de gasto. De feito, Andalucía veríase desprazada da primeira posición, ocupada ata agora en cada un dos indicadores considerados en cada unha das funcións de gasto.

ÍNDICE DE NECESIDADE DE GASTO GLOBAL

Finalmente, unha vez calculados diversos indicadores relativos aos servizos considerados, elabórase, neste apartado, un índice global de necesidades de gasto. Este índice constrúese a partir da suma ponderada dunha determinada selección dos anteriores indicadores. A ponderación outorgada a cada un dos servizos é a importancia de cada servizo no orzamento total consolidado das CC.AA. no ano 2004 (cadro 13). O resto de servizos pondérase pola diferenza entre as participacións das funcións consideradas e o total.

O primeiro escenario considerado elixe como indicador correspondente á sanidade o relativo ás variables do último modelo de financiamento autonómico actualizadas ao ano 2004. No caso da educación, escóllese a poboación entre 5 e 24 anos; e, para os servizos sociais, utilízase a poboación maior de 65 anos. Finalmente, como variable residual que aglutina o resto de servizos e para todos os escenarios que consideraremos, selecciónase a poboación (cadro 28).

Cadro 28. ÍNDICE ESCENARIO 1 (SANIDADE: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. EN IDADE ESCOLAR; S. SOCIAIS: POB. ≥ 65 ANOS)

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	17,04%	20,71%	15,53%	17,86%	18,02%
Aragón	3,03%	2,57%	3,63%	2,90%	2,93%
Asturias	2,70%	2,04%	3,25%	2,49%	2,53%
Baleares	2,24%	2,26%	1,83%	2,22%	2,20%
Canarias	4,51%	4,89%	3,13%	4,45%	4,46%
Cantabria	1,33%	1,18%	1,45%	1,29%	1,29%
Castela e León	6,17%	5,15%	7,81%	5,79%	5,95%
Castela-A Mancha	4,43%	4,57%	4,94%	4,29%	4,46%
Cataluña	16,05%	14,72%	15,89%	15,82%	15,66%
C. Valenciana	10,48%	10,57%	9,95%	10,55%	10,48%
Extremadura	2,54%	2,78%	2,84%	2,50%	2,61%
Galicia	6,74%	5,81%	8,04%	6,39%	6,52%
Madrid	12,70%	13,26%	11,62%	13,48%	13,00%
Murcia	2,84%	3,44%	2,51%	3,01%	3,00%
Navarra	1,39%	1,25%	1,43%	1,36%	1,35%
País Vasco	5,09%	4,18%	5,37%	4,91%	4,85%
A Rioxa	0,70%	0,63%	0,77%	0,68%	0,68%

Fonte: elaboración propia

O segundo escenario presenta como alternativa a utilización, no caso da educación, dos alumnos matriculados en centros públicos. Utilízase como indicador sanitario as variables actualizadas do último modelo de financiamento e para os servizos sociais, a poboación maior de 65 anos.

Cadro 29. ÍNDICE ESCENARIO 2 (SANIDADE: MODELO 2004; EDUCACIÓN: ALUMNOS MATRICULADOS; S. SOCIAIS: POB. ≥ 65 ANOS)

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	17,04%	20,89%	15,53%	17,86%	18,06%
Aragón	3,03%	2,64%	3,63%	2,90%	2,95%
Asturias	2,70%	2,00%	3,25%	2,49%	2,52%
Baleares	2,24%	1,85%	1,83%	2,22%	2,11%
Canarias	4,51%	5,45%	3,13%	4,45%	4,59%
Cantabria	1,33%	1,07%	1,45%	1,29%	1,27%
Castela e León	6,17%	5,36%	7,81%	5,79%	6,00%
Castela-A Mancha	4,43%	5,05%	4,94%	4,29%	4,57%
Cataluña	16,05%	13,55%	15,89%	15,82%	15,39%
C. Valenciana	10,48%	10,32%	9,95%	10,55%	10,42%
Estremadura	2,54%	2,93%	2,84%	2,50%	2,64%
Galicia	6,74%	5,95%	8,04%	6,39%	6,56%
Madrid	12,70%	12,18%	11,62%	13,48%	12,75%
Murcia	2,84%	3,60%	2,51%	3,01%	3,04%
Navarra	1,39%	1,52%	1,43%	1,36%	1,41%
País Vasco	5,09%	4,81%	5,37%	4,91%	4,99%
A Rioxa	0,70%	0,83%	0,77%	0,68%	0,73%

Fonte: elaboración propia

O terceiro escenario utiliza como indicador correspondente á sanidade a poboación protexida, a poboación maior de 75 anos e a poboación menor de 4 anos. No caso da educación, pátense da poboación entre 5 e 24 anos. Para os servizos sociais, o indicador correspondente é o composto pola poboación maior de 65 anos e a poboación con grao de dependencia.

Cadro 30. ÍNDICE ESCENARIO 3 (SANIDADE: POB. PROTEXIDA, POB. ≥ 75 ANOS, POB. ≤ 4 ANOS; EDUCACIÓN: POB. EN IDADE ESCOLAR; S. SOCIAIS: POB. ≥ 65 ANOS, POB. CON GRAO DE DEPENDENCIA)

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	17,51%	20,71%	17,14%	17,86%	18,33%
Aragón	2,97%	2,57%	3,25%	2,90%	2,88%
Asturias	2,54%	2,04%	3,17%	2,49%	2,47%
Baleares	2,22%	2,26%	1,83%	2,22%	2,19%
Canarias	4,27%	4,89%	3,11%	4,45%	4,37%
Cantabria	1,31%	1,18%	1,44%	1,29%	1,28%
Castela e León	5,87%	5,15%	7,66%	5,79%	5,84%
Castela-A Mancha	4,40%	4,57%	4,95%	4,29%	4,45%
Cataluña	16,33%	14,72%	15,86%	15,82%	15,75%
C. Valenciana	10,57%	10,57%	9,87%	10,55%	10,50%
Extremadura	2,49%	2,78%	2,89%	2,50%	2,60%
Galicia	6,41%	5,81%	8,14%	6,39%	6,42%
Madrid	12,96%	13,26%	10,94%	13,48%	13,03%
Murcia	3,00%	3,44%	2,73%	3,01%	3,08%
Navarra	1,42%	1,25%	1,37%	1,36%	1,35%
País Vasco	5,02%	4,18%	4,97%	4,91%	4,79%
A Rioxa	0,70%	0,63%	0,69%	0,68%	0,68%

Fonte: elaboración propia

O cuarto escenario utiliza como indicador de sanidade a poboación protexida e a poboación maior de 75 anos. No caso da educación, óptase polos alumnos matriculados en centros públicos. Para os servizos sociais, a variable escollida é a poboación con grao de dependencia.

Cadro 31. ÍNDICE ESCENARIO 4
(SANIDADE: POB. PROTEXIDA, POB. ≥ 75 ANOS; EDUCACIÓN: ALUMNOS
MATRICULADOS; S. SOCIAIS: POB. CON GRAO DE DEPENDENCIA)

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	16,86%	20,89%	21,97%	17,86%	18,56%
Aragón	3,12%	2,64%	2,10%	2,90%	2,85%
Asturias	2,77%	2,00%	2,92%	2,49%	2,51%
Baleares	2,14%	1,85%	1,80%	2,22%	2,07%
Canarias	4,03%	5,45%	3,06%	4,45%	4,41%
Cantabria	1,36%	1,07%	1,42%	1,29%	1,27%
Castela e León	6,41%	5,36%	7,19%	5,79%	6,03%
Castela-A Mancha	4,51%	5,05%	4,99%	4,29%	4,60%
Cataluña	16,19%	13,55%	15,76%	15,82%	15,43%
C. Valenciana	10,44%	10,32%	9,63%	10,55%	10,38%
Estremadura	2,55%	2,93%	3,02%	2,50%	2,66%
Galicia	6,84%	5,95%	8,47%	6,39%	6,63%
Madrid	12,71%	12,18%	8,87%	13,48%	12,51%
Murcia	2,82%	3,60%	3,38%	3,01%	3,11%
Navarra	1,43%	1,52%	1,18%	1,36%	1,40%
País Vasco	5,09%	4,81%	3,77%	4,91%	4,85%
A Rioxa	0,72%	0,83%	0,46%	0,68%	0,71%

Fonte: elaboración propia

Os escenarios quinto e sexto utilizan como indicador correspondente á sanidade as variables do último modelo de financiamento autonómico actualizadas no ano 2004. No caso dos servizos sociais, no quinto escenario emprégase a poboación maior de 65 anos (cadro 32) e, no sexto, o indicador composto de poboación maior de 65 anos e poboación con grao de dependencia (cadro 33). A novidade introducida no cálculo destes dous novos índices globais radica na utilización da poboación entre 0 e 25 anos como indicador relativo de necesidade da función educación.

Cadro 32. ÍNDICE ESCENARIO 5 (SANIDADE: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. ENTRE 0 E 25 ANOS; S. SOCIAIS: POB. ≥ 65 ANOS)

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	17,04%	20,45%	15,53%	17,86%	17,96%
Aragón	3,03%	2,56%	3,63%	2,90%	2,93%
Asturias	2,70%	1,99%	3,25%	2,49%	2,52%
Baleares	2,24%	2,29%	1,83%	2,22%	2,21%
Canarias	4,51%	4,86%	3,13%	4,45%	4,45%
Cantabria	1,33%	1,17%	1,45%	1,29%	1,29%
Castela e León	6,17%	5,02%	7,81%	5,79%	5,92%
Castela-A Mancha	4,43%	4,48%	4,94%	4,29%	4,44%
Cataluña	16,05%	15,05%	15,89%	15,82%	15,73%
C. Valenciana	10,48%	10,62%	9,95%	10,55%	10,49%
Estremadura	2,54%	2,69%	2,84%	2,50%	2,59%
Galicia	6,74%	5,65%	8,04%	6,39%	6,49%
Madrid	12,70%	13,56%	11,62%	13,48%	13,07%
Murcia	2,84%	3,47%	2,51%	3,01%	3,01%
Navarra	1,39%	1,27%	1,43%	1,36%	1,36%
País Vasco	5,09%	4,23%	5,37%	4,91%	4,86%
A Rioxa	0,70%	0,63%	0,77%	0,68%	0,68%

Fonte: elaboración propia

Nestes dous últimos escenarios, mantense a orde das CC.AA. con maior índice de necesidade (Andalucía, Cataluña, Madrid e Comunidade Valenciana). Así mesmo, cúmprese que, entre os dous supostos, o máis favorecedor para Andalucía é o sexto, que inclúe o indicador composto para os servizos sociais.

O último escenario analizado utiliza para a sanidade o indicador relativo ás variables actualizadas do modelo de financiamento e para os servizos sociais o indicador composto pola poboación maior de 65 anos e a poboación con grao de dependencia. A diferenza de escenarios anteriores, tómase como indicador en educación a poboación entre 0 e 16 anos, é dicir, limitaría a estimación de necesidades de gasto en educación ao ensino obrigatorio e gratuíto.

Cadro 33. ÍNDICE ESCENARIO 6
(SANIDADE: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. ENTRE 0 E 25 ANOS; S. SOCIAIS:
POB. ≥ 65 ANOS, POB. CON GRAO DE DEPENDENCIA)

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	17,04%	20,45%	17,14%	17,86%	18,10%
Aragón	3,03%	2,56%	3,25%	2,90%	2,90%
Asturias	2,70%	1,99%	3,17%	2,49%	2,51%
Baleares	2,24%	2,29%	1,83%	2,22%	2,21%
Canarias	4,51%	4,86%	3,11%	4,45%	4,45%
Cantabria	1,33%	1,17%	1,44%	1,29%	1,29%
Castela e León	6,17%	5,02%	7,66%	5,79%	5,91%
Castela-A Mancha	4,43%	4,48%	4,95%	4,29%	4,44%
Cataluña	16,05%	15,05%	15,86%	15,82%	15,73%
C. Valenciana	10,48%	10,62%	9,87%	10,55%	10,48%
Estremadura	2,54%	2,69%	2,89%	2,50%	2,59%
Galicia	6,74%	5,65%	8,14%	6,39%	6,50%
Madrid	12,70%	13,56%	10,94%	13,48%	13,01%
Murcia	2,84%	3,47%	2,73%	3,01%	3,03%
Navarra	1,39%	1,27%	1,37%	1,36%	1,35%
País Vasco	5,09%	4,23%	4,97%	4,91%	4,82%
A Rioxa	0,70%	0,63%	0,69%	0,68%	0,68%

Fonte: elaboración propia

Como se desprende dos resultados obtidos en todos os escenarios contemplados e reflectidos na clasificación do cadro 35, Andalucía é a C.A. con maior indicador de necesidade relativo de gasto, seguida de Cataluña, Madrid e a Comunidade Valenciana. A orde contemplada en todos os escenarios é a mesma, fóra de dúas CC.AA. que alternan as súas posicións: Canarias e Castela-A Mancha. Así mesmo, comparando os resultados da clasificación dos índices globais con un baseado soamente na poboación, detectamos que as posicións relativas das CC.AA. non experimentan variación ningunha. Por iso, reafirmamos a idoneidade da poboación como indicador relativo das necesidades de gasto debido á súa simplicidade e á súa validez.

Cadro 34. ÍNDICE ESCENARIO 7
(SANIDADE: MODELO 2004; EDUCACIÓN: POB. ENTRE 0 E 16 ANOS; S. SOCIAIS:
POB. ≥ 65 ANOS, POB. CON GRAO DE DEPENDENCIA)

	Sanidade	Educación	S. sociais	Poboación	Indicador
Andalucía	17,04%	19,90%	17,14%	17,86%	17,98%
Aragón	3,03%	2,59%	3,25%	2,90%	2,91%
Asturias	2,70%	1,81%	3,17%	2,49%	2,47%
Baleares	2,24%	2,40%	1,83%	2,22%	2,23%
Canarias	4,51%	4,98%	3,11%	4,45%	4,48%
Cantabria	1,33%	1,11%	1,44%	1,29%	1,27%
Castela e León	6,17%	4,85%	7,66%	5,79%	5,87%
Castela-A Mancha	4,43%	4,69%	4,95%	4,29%	4,49%
Cataluña	16,05%	15,42%	15,86%	15,82%	15,81%
C. Valenciana	10,48%	10,73%	9,87%	10,55%	10,51%
Extremadura	2,54%	2,79%	2,89%	2,50%	2,61%
Galicia	6,74%	5,28%	8,14%	6,39%	6,41%
Madrid	12,70%	13,76%	10,94%	13,48%	13,05%
Murcia	2,84%	3,60%	2,73%	3,01%	3,06%
Navarra	1,39%	1,32%	1,37%	1,36%	1,36%
País Vasco	5,09%	4,17%	4,97%	4,91%	4,81%
A Rioxa	0,70%	0,63%	0,69%	0,68%	0,68%

Fonte: elaboración propia

Cadro 35. CLASIFICACIÓN DAS CC.AA. NOS DISTINTOS ESCENARIOS E POR POBOACIÓN

	Escenario 1	Escenario 2	Escenario 3	Escenario 4	Escenario 5	Escenario 6	Escenario 7	Poboación
Andalucía	1	1	1	1	1	1	1	1
Aragón	11	11	11	11	11	11	11	11
Asturias	13	13	13	13	13	13	13	13
Baleares	14	14	14	14	14	14	14	14
Canarias	9	8	9	9	8	8	9	8
Cantabria	16	16	16	16	16	16	16	16
Castela e León	6	6	6	6	6	6	6	6
Castela-A Mancha	8	9	8	8	9	9	8	9
Cataluña	2	2	2	2	2	2	2	2
C. Valenciana	4	4	4	4	4	4	4	4
Estremadura	12	12	12	12	12	12	12	12
Galicia	5	5	5	5	5	5	5	5
Madrid	3	3	3	3	3	3	3	3
Murcia	10	10	10	10	10	10	10	10
Navarra	15	15	15	15	15	15	15	15
País Vasco	7	7	7	7	7	7	7	7
A Rioxa	17	17	17	17	17	17	17	17

Fonte: elaboración propia

RESUMO E CONCLUSIÓNS FINAIS

O presente traballo estuda os métodos e os indicadores máis relevantes das necesidades de gasto para tres servizos: sanidade, educación e servizos sociais.

En primeiro lugar, estúdanse os principais problemas que presenta o financiamento actual das CC.AA. e expóñense dúas propostas de reforma do sistema: incrementar a autonomía e a responsabilidade financeira, reclamando a creación de espazos fiscais propios, e garantir a igualdade de acceso aos servizos públicos. Neste sentido, propónse como fórmula máis axeitada, en termos de simplicidade, para a estimación das necesidades de gasto a igualdade de recursos por habitante ou a toma de consideración da estrutura demográfica da poboación, tendo en conta os patróns de gasto en cada un dos servizos por grupos de idade e o peso de cada partida no gasto autonómico total.

En segundo lugar, analízanse os aspectos xerais e teóricos relacionados coas necesidades de gasto. Para iso, analízanse as achegas metodolóxicas realizadas por Bosch e Escribano, Castells e Solé, López Casasnovas e o *Libro blanco de financiación autonómica*. A comparación entre a clasificación das CC.AA. derivada destes estudos e a poboacional, correspondente aos anos aos cales están referidos os devanditos traballos, amosa que existe unha correspondencia case total entre ambas as ordenacións. A poboación móstrase, daquela, como un indicador máis que apropiado para a cuantificación das necesidades de gasto.

En terceiro lugar, repásase a medición destas necesidades nos sistemas de financiamento autonómico aplicados no noso país. Nos modelos anteriores ao vixente na actualidade, non existía unha estimación precisa das necesidades de gasto, polo que se facía corresponder co custo efectivo dos servizos. No modelo actual, determináronse as necesidades de gasto no momento da definición, tomando como base o ano 1999. Nesta determinación aplicáronse unha serie de variables socioeconómicas para as que non se previu mecanismo ningún de actualización, o que supón unha deficiencia do sistema e un argumento esgrimido polas CC.AA. para emprender a súa revisión.

Para rematar, achégase unha estimación das necesidades de gasto para as tres funcións máis representativas do orzamento público. Unha vez calculados os índices máis significativos para cada función de gasto, constrúense indicadores sintéticos en sete escenarios distintos. A orde en canto ás necesidades de gasto producida nestes escenarios reflicte que non existen importantes alteracións con respecto á clasificación das CC.AA. atendendo estritamente á poboación. Tamén é importante destacar que a C.A. andaluza se coloca en primeiro lugar en canto ás necesidades de gasto, seguida de Cataluña e Madrid, en todos os escenarios considerados.

Cara ao futuro, desde Andalucía propónse que se individualice un bloque de financiamento dedicado ás competencias de educación –o seu gasto vén supoñer, aproximadamente, a metade do incluído nas competencias comúns– e que a necesidade de financiamento deste bloque se calcule, para cada C.A., de acordo co seu peso na poboación en idade escolar –sen dúbida, a determinante básica do gasto nestas competencias–. Deste xeito, chegaríase a proceder de forma simétrica nos dous servizos autonómicos esenciais, que son a sanidade e a educación.

Para as competencias sanitarias, considérase razoable manter as variables de reparto asociadas á poboación protexida, aos especiais consumos que realizan as persoas maiores e ata á insularidade. Porén, entendemos tamén que outros factores determinan moi directamente

o gasto sanitario e deben terse en conta, como son a poboación menor de 4 anos e o estado de saúde da poboación, que pode aproximarse a través da mortalidade estandarizada por idade.

En canto aos servizos sociais, os novos dereitos que se lles recoñecen a todos os cidadáns en materia de dependencia, cuxa xestión han de asumir nunha proporción fundamental as CC.AA., supoñen unha mudanza moi importante sobre a situación precedente. Xa que logo, o bloque destinado ao cálculo das necesidades de financiamento en servizos sociais deberá aumentar as súas dotacións totais e establecer novas normas homoxéneas de necesidade, tomando en consideración non só a poboación maior senón tamén a poboación dependente e a renda relativa de cada C.A., na medida en que se corresponda co peso previsto para o copagamento no seu financiamento.

Notas

- 1 Este método permite separar un número elevado de variables estatísticas en grupos diferentes formados por variables altamente correlacionadas denominados "factores ou compoñentes principais" e determinar a importancia relativa de cada variable.
- 2 Para determinar o peso de cada servizo sobre o total do gasto utilizáronse os orzamentos estatais posto que no momento da realización do estudo non estaban dispoñibles os orzamentos autonómicos.
- 3 Nun escenario alternativo, utilízanse as estancias hospitalarias en lugar das altas, ao entendela como una variable máis adecuada.
- 4 Establecéronse dúas fórmulas de asignación de recursos: unha de aplicación para as CC.AA. con competencias comúns e outra para determinar a cantidade adicional de recursos para distribuír entre as CC.AA. con competencias en educación.
- 5 Para unha análise detallada das regras de modulación aplicables no novo modelo, consultar Molina (2004).
- 6 Os datos proceden da Enquisa sobre discapacitados, deficiencias e estado de saúde de 1999.

BIBLIOGRAFÍA

- Ahmad, E. e Craig, J. (1995): "Transferencias intergubernamentales: Política e implementación", *Hacienda Pública Española*, 133, pp. 187-212.
- Aznar, A. e López Laborda, J. (1994): "Una metodología para la determinación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas", *Papeles de Trabajo*, 11, Instituto de Estudios Fiscales.
- Biehl, D. (1986): "El sistema alemán de federalismo fiscal o finanzausgleich. Aspectos teóricos y empíricos", en Ruíz Huerta, J. e Muñoz de Bustillo, R. (eds.), pp. 95-128.
- Biehl, D. (1994): "Fiscal Federalism in Germany", en Mullins, A. e Saunders, C. (eds.), pp. 152-193.
- Bosch, A. e Escribano, C. (1988): "Las necesidades de gastos de las Comunidades Autónomas", en VV.AA. (1988), pp. 209-269.
- Castells, A. e Solé Ollé, A. (s. d.): "Cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica", mimeo, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Castells, A. e Solé Ollé, A. (2000): "Estimación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas: metodología y aplicación práctica", mimeo.
- Castells, A., Montolio, D. e Solé, A. (2005): "Cuantificación de las necesidades de gasto de las CC.AA. en infraestructuras", Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Commonwealth Grants Commission (1999): *Report on General Revenue Grant Relativities 1999*, 3 vols., Canberra.
- Craig, J. (1997): "Australia", en AHMAD, E. (ed.) (1997), pp. 175-200.
- Gimenez, A. (2003): *Federalismo fiscal. Teoría y práctica*, Valencia: Tirant lo Blanch, 2ª edición.
- Herrero, C. e Villar, A. (1991): "Principios para la distribución del gasto entre las comunidades", La financiación de las Comunidades Autónomas, monografía A-1, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Junta de Andalucía (2006): "Análisis de la problemática del modelo de financiación autonómica como base para su reforma. Propuesta desde Andalucía", mimeo.
- López Casasnovas, G. (1999): "La capitación en la financiación territorial de los servicios públicos transferidos: el caso de la sanidad y de la educación", *Estudios sobre la Economía Española*, 51, FEDEA.
- López Casasnovas, G., Corona, J. F. e Figueres, J. (1992): "Estudio del sistema de financiación autonómico de la salud", *Fulls Economics-Llibres*, 3, Departament de Sanitat i Seguretat Social, Generalitat de Catalunya.
- López Laborda, J. (1991): *Los equilibrios financieros en el Estado de las Autonomías*, monografía 95, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- López Laborda, J. e Rodrigo Sauco, F. (2000): *La cuantificación de las necesidades de gasto de las Comunidades Autónomas. Descripción y valoración de la experiencia comparada y de la investigación aplicada*, Investigaciones, Instituto de Estudios Fiscales.
- Mas, M. e Pérez, F. (1991): "Sistemas de distribución de la financiación: experiencias y propuestas alternativas", La financiación de las Comunidades Autónomas, monografía A-3, Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Mathews, R. L. (1986): "Sistemas comparados de federalismo fiscal: Australia, Canadá y Estados Unidos", en Ruíz Huerta, J. e Muñoz de Bustillo, R. (eds.), pp. 53-93.
- Molina, C. (2004): *Análisis del proceso de descentralización de la asistencia sanitaria a las CC.AA. de Régimen Común: implicaciones del nuevo modelo de financiación autonómica*, Investigaciones 6/04, Instituto de Estudios Fiscales.
- Monasterio, C., Pérez, F., Sevilla, J. V. e Solé Vilanova, J. (1995): "Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas", Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Mullins, A. e Saunders, Ch. (eds.) (1994): *Economic Union in Federal Systems*, Melbourne: The Federation Press.
- Rico, A. (1996): "Aspectos redistributivos de la financiación sanitaria regional", en VV.AA. (1996), pp. 291-359.
- Ruiz Huerta, J. e Muñoz de Bustillo, R. (eds.) (1986): *Estado federal-estado regional: la financiación de las comunidades autónomas*, Salamanca: Diputación de Salamanca.

- Sánchez Maldonado, J. (1992): "La propuesta andaluza de reforma de la financiación territorial de la sanidad", en *Seminario sobre la distribución entre las comunidades autónomas de los recursos públicos de la sanidad: Barcelona, 13 de mayo de 1992*, Quaderns de Treball, 37, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.
- Sánchez Maldonado, J. (1993): "La financiación de las transferencias sanitarias: situación actual y propuestas de reforma". Comunicación presentada ás Jornadas sobre haciendas territoriales y corresponsabilidad fiscal, Santiago de Compostela.
- Sánchez Maldonado, J., Gómez Sala, J. S., Sánchez Tejada, A. M. e Ruiz Galacho, D. (1999): "Metodología para la elaboración de indicadores de asignación espacial del gasto sanitario", Instituto de Estadística de Andalucía.
- Spiekermann, B. (1995): "Administración fiscal, procedimientos de nivelación, coordinación y relaciones fiscales entre el gobierno federal y los Länder", en VV.AA. (1995), pp. 51-88.
- Utrilla, A. (2005): "De la financiación de las competencias descentralizadas a la articulación de un sistema estable en un marco descentralizado", mimeo, Instituto de Estudios Fiscales.
- VV.AA. (1988): *Cinco estudios sobre la financiación autonómica*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- VV.AA. (1995): *Seminario sobre la corresponsabilidad fiscal y nivelación de recursos*, Quaderns de Treball, 46, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya.
- VV.AA. (1996): *Las políticas redistributivas. II Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, Madrid: Fundación Argentaria-Visor.

Avaliación de políticas: unha revisión crítica das definicións, deseños e métodos



A bibliografía sobre a avaliación de políticas é extremadamente voluminosa e desordenada. Este artigo pretende achegar un resumo crítico das definicións, plans e métodos utilizados na avaliación de políticas para aqueles lectores que estean interesados neste tema pero que se sintan desbordados e, loxicamente, confusos debido á variedade de enfoques existente. O artigo proporciona tamén unha lista dos elementos que caracterizan unha boa avaliación de políticas, que quere ser de utilidade para os avaliadores e os creadores de políticas e para outras persoas implicadas no uso e exame das avaliacións de políticas.&

& Palabras clave: avaliación de políticas públicas, elaboración de políticas públicas, impacto de políticas públicas, métodos de investigación

1. QUE É A AVALIACIÓN DE POLÍTICAS?

A análise das políticas públicas pretende determinar cal das varias políticas públicas ou gobernamentais posibles acadará en maior medida unhas metas determinadas, en vista das relacións entre as políticas e as metas (Nagel, 1990). Nesta tarefa iterativa, a avaliación de políticas desempeña un papel determinante para axudarlles aos xestores a deseñar ou mellorar o deseño de políticas, programas e iniciativas, e para fornecer, onde cumpra, de exames periódicos da eficacia de políticas ou programas, dos seus impactos e dos xeitos alternativos de alcanzar os resultados esperados.

Xa que logo a avaliación, do mesmo xeito ca as auditorías internas, a xestión de riscos e outras ferramentas, axuda aos xestores a traballar eficazmente en contornos políticos sumamente complexos. Pero a avaliación tamén pode axudarlles aos xestores no control do rendemento e informar sobre el, e axudarlles aos responsables da toma de decisións a examinar os resultados dos programas ou as políticas. Isto é o que distingue a avaliación da auditoría interna, unha función que proporciona garantías sobre a estratexia de xestión de riscos dun departamento ou axencia, un marco para o control de xestión e información, financeira e non financeira, utilizada para a toma de decisións e a elaboración de informes (Treasury Board of Canada Secretariat, 2001).

A avaliación de políticas pode definirse como un conxunto de métodos de investigación que pretende “investigar sistematicamente a eficacia das intervencións sociais (...) de xeito que melloren as condicións sociais” (Rossi *et al.*, 1999: 20). A importancia da noción de conxunto de métodos de investigación é fundamental nesta definición: a avaliación de políticas utiliza unha ampla gama de deseños e métodos sen privilexiar ningún; pola contra, recoñece o potencial complementario de diversos métodos de investigación. Os métodos utilizados na avaliación e análise das políticas derivan xeralmente dos temas importantes que se tratan, máis que por preferencias *a priori* (Greene *et al.*, 2001).

Este artigo proporciona unha revisión dos diferentes tipos e métodos de avaliación. Agora ben, o lector debería recordar que, aínda que ampla, non quere ser exhaustiva senón que pretende ofrecer un resumo e análise dos principais enfoques de avaliación. Ademais, algúns dos tipos e métodos de avaliación presentados aquí son complementarios e outros alternativos; uns poden aplicarse de xeito xeral mentres outros teñen aplicacións bastante específicas. Este artigo estrutúrase como segue: a sección segunda presenta unha gama de diversos tipos de avaliacións e plans de avaliación, con particular énfase nas avaliacións conclusivas, a forma de avaliación máis estendida, mentres que a sección terceira céntrase nos métodos de recolección de datos que poden utilizarse para levar a cabo estes diferentes tipos de avaliación; pola súa banda, a cuarta sección conclúe ofrecendo algúns criterios que cómpre satisfacer nunha boa avaliación de políticas.

2. TIPOS DE AVALIACIÓN

2.1. Introducción

Nalgúns países europeos hai pouca tradición de avaliación de políticas: estas son deseñadas, postas en práctica e cambiadas sen estudar que resultado poderían dar e cal deron realmente. Noutros estados, a tradición da avaliación está moito máis desenvolvida, ata o punto

de que as políticas son avaliadas case por defecto, independentemente das características específicas das diversas políticas, programas ou proxectos. Ningunha destas situacións é a ideal.

A primeira pregunta que hai que formular no intre de decidir a avaliación dunha política, un programa ou un proxecto é a seguinte: pode sequera avaliarse esta intervención? Algunhas políticas e algúns programas son tan complexos e difusos que hai poucas posibilidades de que satisfagan os tres requisitos principais que posibilitan a avaliación: que as intervencións e a poboación a que están destinadas estean claras e sexan identificables; que os resultados sexan claros, específicos e comensurables; e que se poida poñer en práctica un plan de avaliación apropiado (Patton, 2002).

Se se satisfán estes criterios, a avaliación de políticas tería que producir beneficios significativos. Neste senso, os gobernos, as organizacións internacionais e demais partes implicadas fan uso dunha gama de diversos tipos de avaliación, dependendo dos seus obxectivos, do seu enfoque analítico favorito e do estadio de desenvolvemento concreto da política sobre a que se require información.

En adiante preséntanse varios tipos de avaliación, que inclúen métodos de valoración rápida, análise lóxica do contexto, indicadores de rendemento, avaliacións antes, durante e despois da posta en práctica, avaliacións baseadas nas metas e independentes delas, avaliacións baseadas na teoría, avaliacións cuantitativas e cualitativas, avaliacións formativas e conclusivas, informes de seguimento do gasto público, a análise custo-beneficio, custo-efectividade e custo-utilidade. Como xa se fixo notar, algúns destes tipos de avaliación son complementarios e outros exclusivos. Daquela, a división entre tipos que aquí se presenta non pretende ser unha clasificación de tipos de avaliación: por exemplo, non hai un *fundamentum divisionis* compartido (Marradi, 1990) por todos os tipos de avaliación aquí presentados.

2.2. Métodos de valoración rápida, marco lóxico e indicadores de rendemento

Os modelos presentados nesta subsección non son métodos exhaustivos de avaliación, mais teñen en común coas avaliacións a intención de contribuír aos procesos de toma de decisións.

Os primeiros métodos, os métodos de valoración rápida, son formas rápidas e baratas de reunir os puntos de vista e os comentarios dos beneficiarios dunha política, así como doutras partes interesadas relevantes, para dar resposta á necesidade de información dos responsables da decisión. Proporcionan información, normalmente cualitativa, recompilada rapidamente para a toma de decisións dos xestores, especialmente no nivel dos proxectos e programas, aínda que as súas conclusións non adoitan poder xeneralizarse e son menos válidas, fidedignas e cribles ca as que se obteñen por medio das avaliacións. Os métodos de valoración rápida poden incluír entrevistas con informadores clave (unha serie de preguntas amplas formuladas a individuos seleccionados polo seu coñecemento e experiencia respecto dun tema), discusións de grupo (un debate entre, polo xeral, de oito a doce participantes con experiencias similares, como por exemplo os beneficiarios ou o persoal do programa), entrevistas en grupos de comunidade (unha serie de preguntas e un debate que teñen lugar nun encontro aberto a todos os membros da comunidade), observación directa (sistema baseado no uso dun impreso de observación detallado para rexistrar o que se ve e o que se oe no escenario dun programa) ou mini-informes (que usan un cuestionario estruturado cun número limitado de preguntas concretas que se lle presenta a un número pequeno de persoas escoollidas ao chou ou seguindo algún criterio).

O marco lóxico vai un paso máis alá dos métodos de valoración rápida. Pretende axudar a aclarar os obxectivos de calquera proxecto, programa ou política e identificar as relacións causa-efecto que cabe esperar –a ‘lóxica do programa’– na seguinte concatenación de resultados: recursos, procesos, resultados, consecuencias e impacto (véxase a sección 2.6 para unha definición destes elementos). A análise lóxica do contexto é, entón, un xeito de implicar os interesados na concreción dos obxectivos e o deseño de actividades, e conduce á identificación de indicadores de rendemento en cada fase desta concatenación, así como á identificación dos riscos que poderían impedir o cumprimento destes obxectivos.

Pola súa parte, os indicadores de rendemento son medicións de recursos, proceso, resultados, consecuencias e impacto dos proxectos, programas ou estratexias de desenvolvemento. Cando os apoia unha recompilación sólida de datos e un informe sobre eles, os indicadores permítenlles aos xestores controlar os progresos, demostrar os resultados e adoptar accións correctivas para mellorar a prestación de servizos. O uso de indicadores de rendemento implica o establecemento de metas e a valoración dos progresos que se fan para as acadar. Teñen a vantaxe de que, por medio do seu uso, se foron seleccionados con rigor, é posible identificar problemas mediante un sistema de alarmas temperás que permite que se dean pasos para corríxilos. Tamén poden indicar se unha determinada intervención necesita unha avaliación ou un informe exhaustivos desde o principio.

2.3. Avaliacións ex-ante, intermedias e ex-post

Non cómpre dicir que non todas as avaliacións se efectúan ao final da posta en práctica dunha política, programa ou proxecto: o proceso de avaliación debería contribuír a melloras na política, así como no deseño de programas e na súa posta en práctica. Rossi, por exemplo, suxire que se poñan en práctica métodos deseñados a medida da fase en que se atopa o programa, é dicir, que se adecúen ‘as avaliacións ao programa’ (Rossi *et al.*, 1999). Xa que logo, ademais das avaliacións ex-post, existen as ex-ante e as intermedias.

As avaliacións ex-ante teñen lugar antes do comezo dunha política, programa ou proxecto e contribúen a establecer claramente a lóxica que se seguiría para intentar resolver un problema e os métodos para facelo, así como os efectos positivos e negativos que se espera que a intervención provoque. Normalmente téñense en conta a relación e a coherencia entre obxectivos globais, obxectivos específicos e a complementariedade das medidas que se incluírán no programa; tamén se dedica unha parte importante do traballo a desenvolver un sistema apropiado de indicadores que se utilizarán en avaliacións subsecuentes (Comisión Europea, 1999). Durante as avaliacións *ex-ante* pode terse en conta toda unha gama de posibles intervencións; por conseguinte, as avaliacións previas son unha boa oportunidade para mellorar a planificación de políticas e poden sustentar con éxito discusións respecto diso desde varios puntos de vista.

As avaliacións intermedias realízanse durante o desenvolvemento dunha determinada intervención, e normalmente céntranse no seu transcurso ata un punto dado, salientando particularmente os estadios de planificación e posta en práctica da iniciativa en cuestión e prestándolles menos atención aos resultados ou consecuencias, que poden ser difíciles de identificar nunha fase temperá da posta en práctica. Examinan o grao de efectividade conseguido baseándose nos indicadores recompilados durante o proceso de seguimento da iniciativa e valoran a súa calidade e relevancia. As avaliacións ex-ante e intermedias non adoitan ser un fin en si mesmas senón unha forma de mellorar a calidade e a relevancia dun programa.

ma: proporcionan unha oportunidade para identificar as reorientacións do propio programa que poden facer falla para garantir que se consigan os obxectivos orixinais (Comisión Europea, 2000).

A pesar de todo, as avaliacións ex-post son o tipo máis frecuente: examinan se se alcanzaron os resultados esperados dunha intervención e subministran información necesaria para a planificación ou posta en práctica de programas novos ou revisados. As avaliacións ex-post adoitan usar datos definitivos de seguimento e comparar os obxectivos esperados cos realmente conseguidos, incluíndo o impacto (Comisión Europea, 1999). Aínda así, non todas as avaliacións posteriores se centran exclusivamente na análise dos resultados acadados en relación coas metas fixadas para a intervención. Así pois, podemos distinguir entre avaliacións baseadas nas metas, avaliacións independentes das metas e avaliacións baseadas na teoría.

2.4. Avaliación de metas e avaliacións libres

Unha das preguntas máis frecuentes na avaliación de políticas é se se cumpriron ou non as metas dunha política, dun programa ou dun proxecto: o exame que responde a esta pregunta coñécese como avaliación de metas (Patton, 2002). Na bibliografía estadounidense sobre as avaliacións coñécese tamén como 'seguimento lexislativo', porque analiza se se alcanzaron os resultados esperados dunha política governamental.

Con todo, os creadores de políticas e os avaliadores están interesados acotío tamén nos resultados ou efectos imprevistos, positivos ou negativos, dunha política, programa ou proxecto, aínda sen saberen necesariamente cales eran as metas prefixadas. Este tipo de avaliación de políticas é a miúdo importante para establecer a relación entre custo e beneficio ou entre custo e utilidade dunha política, un programa ou unha intervención. Scriven (1972), por exemplo, propugna a 'avaliación libre', porque o avaliador asume a responsabilidade de decidir que resultados do programa examinar e rexeita tomar como punto de partida os obxectivos deste. Mantén que, obrando así, o avaliador está máis capacitado para identificar os verdadeiros logros (e fracasos) do programa.

2.5. Avaliacións baseadas na teoría

As avaliacións de metas, e con menor frecuencia as libres, poden ou non estar rexidas pola teoría. Os modelos de avaliación baseados na teoría –que inclúen o modelo de teorías do cambio, así como a avaliación da teoría do programa (Weiss, 1997; Rodgers *et al.*, 2000) e algúns aspectos da avaliación realista (Pawson e Tilley, 1997)– non se distinguen polos resultados que tratan de explicar senón polo seu interese en descifrar a secuencia lóxica ou teórica pola que se espera que unha intervención dea os resultados desexados. Localizando os factores determinantes ou causais que se consideran importantes para o éxito, e como poden interactuar, pódese decidir que pasos deberían seguirse con maior atención a medida que se desenvolve o programa (Rossi *et al.*, 1999).

Huey-Tsyh Chen, un dos autores máis influentes no desenvolvemento do concepto e da práctica da avaliación baseada na teoría, argumentou que unha desafortunada consecuencia das avaliacións non baseadas na teoría (como moitas das que utilizan probas efectuadas ao azar; véxase máis adiante) é que os resultados da avaliación achegan visións frecuentemente limitadas e por veces deformadas dos programas (Chen e Rossi, 1983). As teorías que desexa construír non son globais nin ambiciosas senón "modelos verosímiles e defendibles de como se pode esperar que funcionen os programas" (Chen e Rossi, 1983), nos cales basear o exercicio de avaliación en calquera estadio dunha intervención dada.

2.6. Avaliacións formativas e conclusivas

2.6.1. *Introdución*

Tamén se coñece a avaliación formativa como avaliación do proceso e a avaliación conclusiva, como avaliación do impacto. As avaliacións intermedias son xeralmente formativas, aínda que tamén poden ter elementos aditivos; as avaliacións ex-post –véxase máis arriba– adoitan ser conclusivas, aínda que tamén poden examinar os procesos subxacentes a unha intervención.

A avaliación formativa pregunta como, por que e en que circunstancias funciona ou non unha política, un programa ou un proxecto: estas preguntas son importantes á hora de determinar a posta en práctica eficaz das políticas, os programas ou os proxectos. Este tipo de avaliación adoita buscar información nos factores, mecanismos e procesos contextuais que están detrás do éxito ou do fracaso dunha política. Isto implica decote formular preguntas como para quen funcionou ou non unha política e por que.

As avaliacións conclusivas formulan preguntas como que impacto, de existir algún, ten unha política, un programa ou un proxecto sobre diversos grupos de xente: ten por obxectivo contrastar os efectos dunha política –duros ou brandos² (Lloyd e O'Sullivan, 2004)– co que se esperaba dela no estadio do seu deseño, con outra intervención ou coa ausencia de intervención (contrafactual). A avaliación do impacto é, daquela, a identificación sistemática dos efectos –positivos ou negativos, desexados ou non– causados por unha determinada intervención. A avaliación do impacto axuda a entender mellor ata que punto as actividades alcanzan os grupos aos que están destinadas e a magnitude dos seus efectos.

A distinción entre avaliacións conclusivas e formativas, no entanto, non é tan clara como se podería deducir destas definicións. Por exemplo, os partidarios do modelo de teorías do cambio (Chen, 1990; Cornell e Kubisch, 1995; Funnel, 1997; Owen e Rodgers, 1999; Weiss, 1997) sosteñen que, para determinar se unha política funcionou ou non ou se foi efectiva, é imprescindible formular preguntas sobre como funcionou, para quen, por que e baixo que condicións. Con todo, na bibliografía sobre avaliación de políticas adoita diferenciarse entre avaliar se unha política foi efectiva (avaliación conclusiva) e avaliar por que o foi (avaliación formativa). A seguir centrámonos nas avaliacións conclusivas ou de impactos, o tipo máis común de avaliación e no que maior diversidade metodolóxica pode atoparse.

As análises dos procesos e dos impactos tenden a seguir o seguinte modelo conceptual de intervencións mediante políticas: as administracións, as axencias ou os operadores poñen en marcha medidas utilizando diversos medios ou recursos, financeiros, humanos, técnicos ou organizativos. O investimento dá lugar a unha serie de resultados físicos –por exemplo, quilómetros de estradas construídos, número de centros de formación creados, etc.– que demostran os progresos xerados pola posta en práctica da medida. Os resultados son os efectos (inmediatos) nos beneficiarios directos das accións financiadas, por exemplo a redución da duración dos desprazamentos, os custos de transporte ou a cantidade de persoal formado. Estes resultados poden expresarse segundo os seus impactos á hora de conseguir os obxectivos globais ou específicos do programa, e forman a base principal para valorar o éxito ou o fracaso do servizo en cuestión. Os impactos específicos poden incluír, por exemplo, o incremento do tráfico de mercadorías ou unha formación máis acorde coas demandas do mercado laboral. Os impactos globais están relacionados coa meta xeral das axudas, como a

creación de emprego. Evidentemente, a medición deste tipo de impacto é complexa, e con frecuencia é difícil establecer relacións causais claras (Comisión Europea, 1999).

Os principais métodos para valorar o impacto pertencen a un destes grupos: métodos experimentais, que son esencialmente probas efectuadas ao azar, e métodos *quasi-experimentais*. Ambos intentan satisfacer a cuestión principal: estimar a adicionalidade das intervencións a partir dun cálculo do que sucedería de non existir o programa (contrafactual).

2.6.2. Métodos experimentais

A dificultade da estimación do contrafactual é evidente: nun momento dado obsérvase un individuo, afectado polo programa ou non. Na maioría dos casos, comparar o mesmo individuo a través do tempo non nos proporcionará unha estimación fiable do impacto que o programa poida ter sobre el, dado que desde que se introduciu o programa poden cambiar para el moitas máis cousas. Xa que logo, non podemos pretender obter un cálculo do impacto do programa en cada individuo; o máis que podemos esperar é poder obter o impacto medio do programa sobre un grupo de individuos comparándoo cun grupo similar que non estea exposto ao programa. Así pois, o obxectivo crítico da avaliación do impacto é establecer un *grupo de comparación*³ crible, un grupo de individuos que *en ausencia do programa* experimentasen fenómenos similares aos daqueles que si estiveron expostos ao programa. Este grupo dános unha idea do que lle podería suceder ao grupo do programa se non estivese exposto a el e permítenos obter unha estimación do impacto medio no grupo en cuestión.

Considérase que os métodos de avaliación ao azar, que implican a recompilación de información sobre o grupo de intervención e sobre o grupo de comparación en dous ou máis momentos, ofrecen a análise máis rigorosa do impacto do proxecto e a contribución doutros factores. Na 'avaliación ao azar antes e despois do ensaio', ou 'avaliación do ensaio en circunstancias de azar controlado', os suxeitos –familias, escolas, comunidades, etc.– son atribuídos ao chou aos grupos de proxecto e control. O azar non garante que os dous grupos vaian ser idénticos, pero reduce a influencia dos factores extrínsecos, garantindo que as diferenzas entre os dous grupos estarán libres dun nesgo sistemático. Os ensaios efectuados en circunstancias de azar controlado abordan o problema de que outros factores posibles influían no resultado expoñendo o grupo de experimentación e o de control a exactamente as mesmas circunstancias, excepto a política, o proxecto ou o programa que se está investigando. Para unha discusión clásica sobre este tema, véxase Campbell e Stanley (1966).

Boruch (1997) argumenta que calquera programa, sexa social, educativo ou de benestar, debería ser estudado de xeito sistemático, empregando métodos experimentais en circunstancias de azar controlado para reunir probas válidas e fiables. Con todo, non está claro que se poidan avaliar todos os programas deste xeito: por exemplo, o exame dun tema como a independencia dun banco central tería que sustentarse sobre outros métodos de avaliación. Os programas dirixidos a individuos ou comunidades locais (como os servizos sanitarios, a reforma do goberno local, a educación e a sanidade), en cambio, son mellores candidatos a avaliacións aleatorias.

Aínda máis, os ensaios non permiten responder a todas as preguntas relacionadas coa avaliación: o seu problema principal é que dan unha idea aproximada da adicionalidade *neta*, pero non proporcionan maneira ningunha de distinguir a cantidade de xente para a que o programa mellora os efectos da cantidade de xente para a que os empeora. Este feito limita seriamente o punto ata o que se poden identificar os beneficios concretos do programa sobre

os individuos. Tamén hai que ter en conta que os ensaios aleatorios sobre individuos son de pouca utilidade se un dos obxectivos é producir un 'cambio de cultura' xeral que concirna a toda a poboación afectada: neses casos é case imposible evitar a contaminación do grupo de control. Para os programas deste tipo, a única opción factible para levar a cabo un ensaio ao azar pode ser a división aleatoria de áreas.

Aínda que o deseño de ensaios realizados en circunstancias de azar controlado é atractivo pola simplicidade, a execución pode ser complexa e require unha experiencia operativa e analítica considerable. Normalmente hai problemas éticos, suscitados polo feito de expoñer un grupo de xente (o experimental) a unha política potencialmente nociva ou, á inversa, polo feito de privar a outro grupo de xente (o de control) dunha política potencialmente beneficiosa. Non obstante, en ausencia de probas sólidas *a priori* de que unha política vaia ser nociva ou beneficiosa, adoita creerse que é eticamente aceptable efectuar un ensaio para dirimir este extremo, a condición de que se interrompa o ensaio en reuníndose probas válidas e fiables (Davies, 2004). Aínda así, moita xente opina que os métodos *quasi-experimentais* descritos no que resta deste artigo fornecen de resultados razoablemente fiables e evitan algúns dos problemas (relacionados coa ética e os recursos) que provocan os ensaios efectuados en circunstancias de azar controlado.

2.6.3. Métodos quasi-experimentais

Se se descarta o modelo de ensaio aleatorio ou se considera inapropiado, o reto para os avaliadores é elixir un método *quasi-experimental* alternativo que poida dar resultados razoablemente consistentes. Para isto hai unha gama de métodos. Neste artigo consideraremos:

- métodos de antes e despois
- métodos de intervalos cronolóxicos
- melloras de dobre diferenza
- métodos de comparación de dous grupos equivalentes
- modelado estatístico de datos xa existentes para a avaliación de programas voluntarios
- métodos de comparación de áreas equivalentes⁴
- análises económicas

2.6.3.1. Métodos de antes e despois

Nos métodos de 'antes e despois' identifícase a poboación á que afectará unha intervención antes e despois de que se introduza o programa. Selecciónase, de entre a poboación en cuestión, un 'grupo de programa' despois de que se introduza un programa e un 'grupo de comparación' con anterioridade á súa introdución (Greenberg e Morris, 2003). Despois recompílanse os resultados de ambos os grupos, e é a diferenza entre resultados o que proporciona o cálculo aproximado da adicionalidade. Neste método é da máxima importancia que no período previo ao programa se poida establecer quen son os candidatos elixibles. Este modelo utilízase frecuentemente nas avaliacións, axustando, polo xeral, os resultados para poder controlar o efecto das características observables.

Os indicadores de antes e despois toman en consideración a selección de individuos baseada en características inobservables. A presuposición distintiva deste indicador é que a diferenza entre o contrafactual verdadeiro posterior ao programa e os resultados anteriores ao programa dá unha media de cero en todos os individuos participantes. Principalmente, o indicador de antes e despois presupón que as características inobservables son de dous tipos:

as particulares dun individuo estables no tempo (efectos individuais) e as particulares dun individuo pero non estables no tempo (efectos transitorios). Crese que a participación no programa depende do efecto fixo e non do transitorio. É unha presuposición moi forte que pode verse violada, por exemplo, polos cambios macroeconómicos entre os dous puntos de observación.

2.6.3.2. Métodos de intervalos cronolóxicos

O problema de como deslindar os cambios introducidos polo programa e os cambios históricos nos estudos de antes e despois pode afrontarse en certas ocasións ampliando o número de períodos anteriores e, de ser posible, o de períodos posteriores, de maneira que se obtéña unha serie de intervalos cronolóxicos. Se nesta serie se dá unha ruptura no momento en que se introduce o novo programa ou pouco despois, interprétase que ese é o seu impacto. Os métodos baseados neste principio coñécense como 'métodos de intervalos cronolóxicos interrompidos'. Os intervalos cronolóxicos axudan a desbotar algunhas das posibles explicacións dun cambio; en particular, a condición de que non se introduzan programas relacionados a un tempo, un repentino cambio na serie resulta bastante concluínte. Isto é particularmente certo cando o cambio observado co programa é maior ca o observado entre calquera dos períodos anteriores. Se tamén se pode probar que o cambio que coincide coa introdución do programa perdura no tempo, as probas son máis sólidas: este é o motivo polo que interesa utilizar varios períodos posteriores.

Debido á necesidade de series de datos razoablemente longas nunha análise de intervalos cronolóxicos interrompidos, este método resulta máis indicado para a análise de datos administrativos, aínda que nalgúns casos poden utilizarse estudos de gran escala continuos ou case continuos.

No entanto, os métodos de intervalos cronolóxicos interrompidos non resollen por completo o problema da avaliación: se acontece que a introdución do programa en cuestión coincide con outros eventos, ou coa introdución doutros programas que teñan un impacto nos resultados, será imposible probar que o programa en cuestión causou o cambio que se observou. No caso dos programas que teñen un impacto retardado ou gradual, a interrupción na serie de períodos terá lugar un tempo despois de que se introduza o programa. A non ser que isto se teña en conta de antemán, pode ocorrer que o impacto do programa pase desapercibido.

Como pasa co método básico de antes e despois, os modelos baseados en intervalos cronolóxicos interrompidos resultan máis convincentes no caso de programas cun impacto razoablemente grande, pois será relativamente fácil detectar o devandito impacto entre o 'ruído ambiente'. Isto significa que este método *non* sería adecuado para programas voluntarios, especialmente aqueles cun baixo número de participantes.

Un tipo particular de método de intervalos cronolóxicos interrompidos é o método de tratamento 'suprimido'. En circunstancias excepcionais introdúcese un programa que despois se suprime. Neses casos, esperaríase que as series cronolóxicas revelasen dúas 'interrupcións': unha no momento en que se introduce o programa e outra cando se suprime. Agardaríase que en gran medida o primeiro cambio quedase revertido após a supresión do programa. En principio, este modelo podería ser moi puxante; porén, úsase poucas veces ou ningunha nas avaliacións dos programas gobernamentais pola simple razón de que, cando se abandona unha política, non adoita haber demasiado interese por practicarlle a autopsia.

En último lugar, nos métodos de tratamento demorado ensáíase un programa nunhas poucas zonas antes de introducilo na nación enteira. Se os datos solicitados nos intervalos cronolóxicos mostran unha diferenza entre antes e despois nas zonas de ensaio, e despois esa diferenza se reproduce noutras zonas cando se implanta o programa a escala nacional, obtéñense probas moi firmes do impacto do programa.

Cando se traballa con métodos de intervalos cronolóxicos interrompidos é importante asegurarse de que as variables que se están medindo permanezan estables no tempo: cando as definicións e as prácticas de cómputo varían frecuentemente, é moito máis difícil –e ás veces imposible– utilizar eses datos como medidas válidas ou atribuírle un motivo a unha interrupción na serie de intervalos.

2.6.3.3. Melloras de dobre diferenza

Tanto o método básico de antes e despois como o método dos intervalos cronolóxicos interrompidos computan a adicionalidade atribuíble a un programa calculando a diferenza (axustada) nos resultados entre os períodos anteriores e posteriores. Con todo, ambos métodos poden ser pouco convincentes se se dá a sospeita de que a diferenza pode deberse a outros eventos que tivesen lugar máis ou menos ao mesmo tempo que se implantou o programa. Este problema pode afrontarse mediante os métodos de dobre diferenza.

Este tipo de método funciona comparando unha estimación de antes e despois referente aos participantes cunha estimación de antes e despois referente aos non participantes, e entendendo a diferenza como adicionalidade. A presuposición de identificación é máis verosímil ca no caso do indicador de antes e despois. Especificamente, pártese da base de que a media do cambio na medición do resultado alleo ao programa será a mesma para os participantes e os non participantes. Na práctica, isto significa que o indicador de dobre diferenza pode asimilar os cambios macroeconómicos ou os cambios no ciclo vital, a condición de que estes afecten de xeito similar a participantes e non participantes. Isto reafirma a necesidade de seleccionar un grupo adecuado de non participantes. A elección do grupo de comparación xustifícase frecuentemente porque ten tendencias similares ás do grupo experimental, no que respecta á variable nos resultados en cuestión, ao longo dun período prolongado antes da implantación do programa. Aínda que isto resulta tranquilizador, hai que ter en conta que é habitual axustar as estimacións de dobre diferenza para destacar as características observables; por tanto, a tendencia que hai que observar é a dos resultados regresivos, non a das propias medidas de resultados.

Ademais dos efectos individuais e transitorios que caracterizan o indicador de antes e despois, tamén se ten en conta un efecto común aos individuos pero que varía no tempo (efecto de tendencia). Como xa se fixo notar, o indicador de antes e despois elimina os efectos individuais. A vantaxe do indicador de dobre diferenza é que tamén elimina os efectos de tendencia. Así pois, o único efecto que permanece é o específico do individuo que varía no tempo: este non pode ser controlado e, de influír na decisión de participar no programa, a presuposición identificativa quedaría en cuestión e as estimacións resultadas estarían nesgadas (Heckman e Smith, 1999).

Aínda máis, tanto o indicador de antes e despois como o de dobre diferenza dependen de que a composición do grupo experimental non sufra mudanzas no período posterior ao programa. Se isto non se cumpre, a diferenza entre a verdadeira hipótese e o resultado previo ao programa non dará necesariamente unha media de cero en todos os individuos. Un

cambio así na composición é máis probable na repetición dos datos dun corte transversal, pero tamén pode darse con datos lonxitudinais se a mostra se fose reducindo co paso do tempo de xeito sistemático.

Alén dos grupos de control non equivalentes sobre os que se falou antes, é posible utilizar variables non equivalentes de resultados como modelos de dobre diferenza. Este método compara o cambio no tempo nos resultados baixo exame cos cambios noutros resultados relacionados. Estas variables non equivalentes de resultados teñen que satisfacer o requisito de cambiar historicamente en paralelo aos resultados de interese, pero non lles afecta a política que se está examinando.

Un exemplo famoso deste método foi a avaliación das probas obrigatorias de alcoholemia no Reino Unido en 1967. Comparáronse dúas variables de resultados: os accidentes nas noites do fin de semana, que se esperaba que variasen de frecuencia coa implantación das probas, e os accidentes nas horas puntas laborais, para os que non se prevían mudanzas canto á frecuencia.. O que se observou foi unha brusca caída na primeira variable e poucos cambios ou ningún na segunda: isto deu probas sólidas de que as probas tiveran un impacto. De novo, a principal razón pola que non adoita utilizarse este método é a dificultade de atopar resultados pertinentes cos cales comparar a principal variable de resultados.

2.6.3.4. Métodos de comparación de dous grupos equivalentes

Os modelos de avaliación baseados nos intervalos cronolóxicos son menos convincentes no caso de programas voluntarios con baixo número de participantes. Por este motivo deseñáronse métodos *quasi-experimentais* que funcionan precisamente nesas condicións, e poden ademais afrontar algunhas das limitacións dos métodos de dobre diferenza. Estes métodos son fundamentalmente dous: o método de comparación de dous grupos equivalentes que se describe aquí e outro modelo máis xeral que pode ser denominado 'modelado estatístico de datos xa existentes', dado que engloba varios métodos de análise no canto de ser un modelo alternativo *quasi-experimental* como tal. O primeiro destes dous modelos utilízase normalmente cando hai que recompilar datos sobre os resultados por medio dunha sondaxe, caso no cal o tamaño dos grupos de participantes e non participantes terá que ser razoablemente pequeno. Os métodos de modelado 'estatístico' utilízanse cando hai dispoñibles datos sobre os resultados, procedentes polo xeral dos rexistros administrativos ou de sondaxes elaboradas para outro propósito.

O método de comparación de dous grupos equivalentes fai uso do feito de que, nos programas voluntarios, a adicionalidade se concentra nos participantes no programa en vez de estar distribuída por toda a poboación potencialmente afectada. De feito, dáse por sentado que o programa non ten impacto ningún sobre os non participantes, de maneira que deste grupo se pode extraer unha estimación hipotética razoable de cales serían os resultados en ausencia do programa. Igual que con todos os métodos *quasi-experimentais*, compáranse dous grupos: un grupo de programa e un grupo de comparación. No método de comparación de dous grupos equivalentes, o grupo de programa selecciónase de entre os participantes e o grupo de comparación de entre os non participantes, e compílanse datos achega dos resultados dos membros dos dous grupos. Se se considera que os datos de resultados son caros de recompilar —o cal sucedería se houbera que facelo por medio dunha sondaxe—, escollerase un grupo de comparación do mesmo tamaño que o grupo de programa (de aí que a comparación sexa entre dous grupos *equivalentes*), aínda que tamén se poden comparar grupos non equivalentes.

O método da equivalencia dá por sentado que a selección pode explicarse unicamente mediante as características observables. En principio, a aplicación do método é sinxela: por cada individuo do grupo de programa, búscase un individuo equivalente no grupo de comparación. A elección deste emparellamento vén ditada polas características observables. O que se necesita é casar os individuos do grupo de programa con cadanseu individuo de características similares; pódese entón calcular o efecto medio do tratamento como a diferenza media en resultados entre un grupo e o outro.

Os métodos de comparación de dous grupos equivalentes son controvertidos pola forma de selección do grupo de comparación. Para que un grupo de comparación proporcione unha estimación hipotética axustada das condicións caso de non existir o programa, o grupo debe ter o mesmo perfil que o grupo de programa no referente aos resultados, coa única excepción de que non está exposto ao programa (ou, neste caso, *decide* non estalo). Pero, ao revés ca no caso dos programas obrigatorios, neste caso o grupo de programa escóllese a si mesmo e, en gran medida, as súas razóns para participar non se coñecerán ou comprenderán por completo; en consecuencia, resulta moi difícil construír un grupo de comparación axeitado.

Daquela, para evitar un nesgo no método de comparación de dous grupos equivalentes, deben satisfacerse os dous criterios seguintes:

- os avaliadores deben coñecer exhaustivamente os factores que inflúen na participación nunha política
- deben existir datos sobre estes factores para todos os participantes e non participantes, ou para unha parte de ambos

Se estes dous criterios se cumpren, a comparación entre dous grupos equivalentes é un método sólido de avaliación; en caso contrario, a equivalencia non será perfecta e daranse diferenzas residuais e incontroladas entre o grupo de programa e o de comparación. Estas diferenzas introducirán un nesgo nas estimacións de adicionalidade.

2.6.3.5. Modelado estatístico de datos xa existentes

O método de comparación de dous grupos equivalentes crea un grupo de comparación aproximadamente do mesmo tamaño ca o grupo de programa, pero seleccionado de entre un colectivo moito maior: o de non participantes. Isto é adecuado se a recompilación de datos é cara, dado que nese caso a selección dun grupo de comparación maior do estritamente necesario é un dispendio. Porén, se poden recompilarse datos cun custo baixo ou sen custo ningún, pódese obter unha maior precisión usando un grupo maior de non participantes. A bibliografía sobre econometría suxire varios xeitos de estimar hipoteticamente os efectos da non existencia do programa baixo estas circunstancias, xeitos que son todos de natureza técnica e inclúen: o cotexo de puntuacións de propensión por medio de avaliación *kernel*, o indicador de variables instrumentais e o indicador de selección Heckman. Todos estes métodos necesitan presuposicións moi importantes para unha estimación hipotética obxectiva e tenden a caer nos mesmos problemas de interpretación ca o método estándar de comparación de dous grupos equivalentes.

2.6.3.6. Métodos de comparación de áreas equivalentes

A comparación de áreas equivalentes soamente pode utilizarse para medir a adicionalidade cando se ensaia unha política en varias zonas xeográficas: a forma básica da comparación de áreas equivalentes parte dun pequeno número de zonas en que se proba a nova intervención, de entre as cales se selecciona o grupo de programa. Seguidamente emparellanse as zonas con outras áreas de características similares onde non se estea probando a intervención e selecciónase de entre elas o grupo de comparación. Nunha variante do método básico, selecciónase o grupo de comparación de entre o resto do país, non de zonas equivalentes. A continuación recompílanse os resultados de ambos os grupos.

A interpretación dos métodos de comparación de áreas equivalentes pode resultar problemática, porque, malia que as diferenzas observadas entre o grupo de programa e o de intervención poden atribuírse á intervención da política, tamén poderían imputarse a diferenzas no perfil dos dous grupos ou a outras características locais que non se tiveron en conta durante o proceso de emparellamento. A primeira diferenza é a que desexamos medir; as outras son un problema potencial, pero ata certo punto poden abordarse buscando diferenzas entre os grupos no estadio de análise, por exemplo, por medio de análises regresivas ou medindo as mostras con respecto a un perfil común.

As comparacións de áreas equivalentes son candidatos naturais a un modelo baseado en diferenzas e similitudes. Se poden recompilarse datos de varios intervalos cronolóxicos sobre os resultados para a zona piloto e a de control e se pode probar que estas dúas series de intervalos discorran en paralelo –durante un tempo, polo menos– antes de que se introduciase o programa nas zonas piloto, tomar a diferenza entre antes e despois nas dúas zonas e compáralas pode proporcionar un indicador do efecto do programa moito mellor ca o que se obtería mediante a simple diferenza entre as dúas zonas. Este modelo é especialmente útil se o emparellamento das zonas é só aproximado, dado que nese caso pode haber diferenzas previas importantes entre as dúas zonas.

2.7. Análises económicas

As análises económicas provén dunha visión particular da avaliación. Estes métodos relacionan o impacto con outros estadios dun ciclo de intervención, principalmente as achegas e o obxectivo da política, para medir a eficacia e a eficiencia. A eficacia compara o que se fixo co que estaba previsto orixinalmente, isto é, compara os resultados e/ou impactos reais cos agardados, mentres que a eficiencia examina a relación entre os resultados e/ou impactos cos recursos (principalmente os recursos financeiros) empregadas para conseguilos. As análises económicas inclúen as sondaxes de control do gasto público e técnicas máis sofisticadas, como análises custo-beneficio, custo-eficacia e custo-utilidade.

2.7.1. Sondaxes de control do gasto público

As sondaxes de control do gasto público seguen o fluxo de fondos públicos e determinan ata que punto os recursos chegan realmente aos grupos aos que están destinados. As sondaxes examinan a maneira, a cantidade e o tempo en que se lles conceden recursos aos diversos niveis do goberno, especialmente ás unidades responsables da prestación de servizos sociais como a sanidade ou a educación. As sondaxes de control do gasto público poden simplemente comparar os custos e gastos programados de diferentes iniciativas sen ter en conta os resultados pretendidos ou conseguidos. As limitacións de semellantes valoracións e avalia-

cións resultan evidentes –posto que nos indican moi pouco sobre a *eficacia relativa* ou os *efectos beneficiosos* das diversas intervencións– e teñen, de seu, moi pouco valor para a avaliación de políticas. Con todo, moitas veces estas sondaxes lévanse a cabo como parte doutras máis amplas sobre a prestación de servizos, que se centran na calidade do servizo, nas características da súa prestación, na súa xestión ou nas súas estruturas incentivas, e que contribúen a fomentar a responsabilidade cando hai pouca información financeira dispoñible.

2.7.2. *Análise da relación entre custo e beneficio, entre custo e eficacia e entre custo e utilidade*

Outros tipos de valoración e avaliación económica, máis puxantes e máis útiles para a creación de políticas, inclúen as análises das relacións custo-eficacia e custo-beneficio, ferramentas para xulgar se os resultados e impactos dunha actividade poden xustificar os seus custos. A análise da relación custo-beneficio mide tanto as achegas como os resultados en termos monetarios (World Bank, 2004). A análise da relación custo-eficacia mide as achegas en termos monetarios e os resultados en termos cuantitativos non monetarios (como as melloras na alfabetización dos escolares). Ambas as técnicas poden contribuír a saber que proxectos dan máis resultado a cambio do investimento, e tamén demostraron ser ferramentas útiles para convencer a quen deseñan as políticas e controlan os recursos de que os beneficios dunha intervención a xustifican, aínda que na práctica é frecuente que non se dispoña de datos necesarios para os cálculos da relación custo-beneficio e os resultados previstos dependen en gran medida das presuposicións adoptadas. A análise custo-beneficio adoita implicar a consideración de usos alternativos dun recurso determinado ou o *custo en oportunidades* de facer algo fronte a facer outra cousa. Outro tipo de valoración económica é a análise da relación entre custo e utilidade, que avalía a utilidade de diversos resultados para diversos usuarios ou consumidores dunha política ou servizo. Normalmente, este método implica valoracións e avaliacións subxectivas de resultados utilizando datos cualitativos e cuantitativos.

Estas análises usan diversas ferramentas para estimar os custos e os beneficios das políticas ao longo do tempo, como a *taxa de desconto* para axustar o valor dos resultados que terán lugar no futuro.

2.8. Avaliacións cuantitativas e cualitativas

Unha última distinción dentro dos tipos de avaliación refírese ao carácter dos datos recollidos e á maneira en que se analizan. Neste sentido é habitual distinguir entre avaliacións cuantitativas e cualitativas. As avaliacións cualitativas están pensadas para “permitir ao avaliador estudar determinados temas en profundidade e detalle” (Patton, 2002). Normalmente a profundidade e o detalle son imprescindibles para decidir que preguntas formular nunha avaliación e para identificar as condicións situacionais e contextuais baixo as cales funciona ou deixa de funcionar unha política, un programa ou un proxecto. Os métodos cualitativos de avaliación son especialmente importantes para as avaliacións formativas, as cales, como apunta unha vez máis Patton (2002), adoitan limitarse por completo a un contexto específico. Sucede a miúdo que nas avaliacións cualitativas non hai intentos de xeneralizar os achados máis alá do contexto en que un está traballando.

En cambio, as avaliacións cuantitativas poden usar técnicas econométricas como as xa mencionadas neste capítulo para medir o impacto ou poden resumir grandes cantidades de datos compilados con sondaxes feitas ex profeso.

Elliot Eisner argumentou que, aínda que as técnicas cuantitativas poden proporcionar algunha información útil, “a avaliación require un mapa interpretativo sofisticado, non só para separar o trivial do significativo senón tamén para entender o significado daquilo que se coñece” (Eisner, 1994). Con todo, en última instancia, a decisión de adoptar métodos cuantitativos ou cualitativos depende dos fins da avaliación e da natureza da intervención que se avalía, aínda que tamén teñen importancia as tendencias xerais do clima político. No contexto da avaliación de intervencións de desenvolvemento, White (2005) apunta que o abandono do crecemento como medida de desenvolvemento na década de 1970 se reflectiu nunha modificación dos xeitos de calcular a eficacia. Esta modificación obedeceu en parte á opinión de que os sectores sociais eran menos receptivos ás análises económicas da relación entre custo e beneficio e a un desexo de centrarse directamente en resultados non económicos, como a igualdade de xénero. Pensábase que a análise da relación entre custo e beneficio non podía aprehender estes asuntos e que se faría necesario, xa que logo, un modelo máis cualitativo. Para a década de 1980, os modelos cualitativos pasaran a dominar os estudos de avaliación que se facían para as axencias de desenvolvemento, mudanza que nese momento se viu reforzada pola importancia que se lle daba ao proceso.

Sen dúbida estes son puntos importantes que poden pasarse por alto nun estudo estritamente económico; e adoita ser xusto dicir que os ‘proxectos de proceso’, cuxo fin principal adoita ser o desenvolvemento institucional, están habitualmente demasiado distantes dos resultados finais de desenvolvemento como para que poida cuantificarse o seu impacto nestes últimos. No entanto, a nova centralidade concedida aos resultados no contexto de iniciativas como os obxectivos de desenvolvemento do milenio das Nacións Unidas está facendo que os creadores das políticas estean volviendo prestar atención ás avaliacións cuantitativas. Os métodos cualitativos teñen dificultades para responder preguntas cruciais para os responsables das políticas como: ata que punto están as intervencións das axencias traendo progreso nos eidos relacionados coas metas de desenvolvemento do milenio?

Na próxima sección centrarémonos nos métodos de compilación de datos.

3. MÉTODOS DE COMPILACIÓN DE DATOS

3.1. Introducción

Os diferentes tipos de avaliación que se presentaron poden acometerse por medio do uso de varios métodos de compilación de datos, que se presentan nesta sección. Aínda que algunhas avaliacións utilizan un único método para a compilación de datos, moitas empregan unha mestura de métodos, combinando os datos de varios instrumentos e enfoques. Neses casos, ponse especial coidado en evitar que os datos se perdan ou dupliquen como consecuencia de ter que combinar datos de diferentes fontes. Os métodos primarios e secundarios que se presentan aquí son:

- informe documental
- sondaxe formal
- entrevistas
- grupos de discusión e outras formas de consulta
- monografías
- observación de participantes
- métodos participativos⁵

3.2. Revisión documental

A maior parte das avaliacións tenden a facer uso da revisión de documentos. Nalgúns casos, os documentos son a fonte de 'reconstrución' dunha base para a avaliación, dado que rexistran o que un proxecto pensaba conseguir, as condicións desde as cales se desenvolveu, como se desenvolveu, que cambios se levaron a cabo e como se levaron á práctica. Noutros casos, a análise documental acompaña a outros métodos de compilación de datos, por exemplo entrevistas en profundidade ou sondaxes.

As revisións documentais teñen grandes vantaxes: ademais da precisión engadida que proporcionan os datos documentais e administrativos, está tamén a vantaxe de que os datos non adoitan estar suxeitos aos nesgos que sofren as sondaxes debido aos casos en que non hai resposta, e o custo da compilación de datos é menor. Non obstante, o avaliador ten menos liberdade para determinar o contido dos datos á súa disposición.

Cada vez utilízanse máis as revisións sistemáticas da bibliografía de investigación existente como método válido e fiable de utilizar a evidencia xerada pola investigación; tamén poden permitir o establecemento dunha visión acumulativa de devandita evidencia. As revisións sistemáticas difiren doutros tipos de sínteses da investigación (por exemplo, das revisións narrativas e do reconto de votos) en que son máis rigorosas á hora de buscar e atopar evidencias, dado que teñen criterios explícitos e transparentes para valorar a calidade da evidencia xerada pola investigación, e especialmente para identificar e controlar os diversos tipos de nesgo nos estudos existentes, en canto teñen xeitos explícitos de establecer a posibilidade ou imposibilidade de comparar distintos estudos e, en consecuencia, de combinar e establecer unha visión acumulativa do que nos di a evidencia actualmente existente.

Dous métodos comúns de sintetizar a evidencia actualmente existente son as revisións narrativas e o reconto de votos. As revisións narrativas tratan de identificar a bibliografía dispoñible acerca dun tema, coas súas metodoloxías, os seus achados e as súas limitacións. Poden presentar un resumo da investigación sobre un tema ou non. Tenden a identificar o alcance e a diversidade da bibliografía dispoñible, da cal moita será inconsistente ou non concluínte. Unha das súas grandes limitacións é que son case sempre selectivos. Non sempre implican unha busca sistemática de toda a bibliografía relevante usando fontes electrónicas e impresas, ademais de pescudando directamente para atopar estudos inéditos ou traballos en curso de elaboración: isto significa que as revisións narrativas tradicionais sobre a bibliografía sofren frecuentemente nesgos de selección ou de publicación. As revisións sistemáticas disentan tamén das narrativas en que explicitan os criterios de procura para identificar a bibliografía dispoñible e os procedementos polos que se valora e interpreta criticamente a devandita bibliografía. Isto proporciona un grao de transparencia por medio do cal os lectores poden determinar que evidencia se estudou e como se interpretou e se presentou.

Os recontos de votos tratan de acumular os resultados dun conxunto de estudos relevantes contando "cantos resultados son estatisticamente significativos nun sentido, cantos son neutrais (é dicir, que 'non teñen efecto') e cantos son estatisticamente significativos no outro sentido" (Cook *et al.*, 1992: 4). Considérase que a categoría máis numerosa, é dicir, a que teña máis votos, é a que representa os achados típicos ou modais, indicando pois o medio de intervención máis eficaz. Un problema obvio dos recontos de votos é que non teñen en conta o feito de que hai estudos que son metodoloxicamente superiores a outros e, xa que logo, merecen ter máis peso. As revisións sistemáticas da literatura distinguen entre estudos

que abordan mostras de maior ou menor tamaño, estudos de maior ou menor poder e precisión, e valóranos como corresponda.

Un tipo especial de revisión sistemática é a 'metaanálise', que agrega os resultados dos estudos comparables e "combina os efectos de tratamento calculado por cada estudo nun efecto de tratamento do conxunto de todos os estudos" (Morton, 1999). Isto, porén, non sempre é posible, posto que só pode ocorrer se hai unha consistencia real entre os estudos primarios en canto aos tipos de intervención que analizan, á poboación que estudan e aos resultados que valoran (véxase Deeks, Altman e Bradburn, 2001).

Slavin (1984, 1986) aventurou que o método que se use para xerar evidencia investigadora é menos importante que a calidade dos estudos primarios emprendidos, usen as opcións metodolóxicas que usen. Suxire que o que se necesita é a 'síntese da mellor evidencia', na que "os avaliadores apliquen criterios de inclusión consistentes, xustificados e claramente expostos *a priori*", aos traballos que se examinan. Para Slavin, os estudos primarios deben ser "relevantes para o tema en cuestión, estar baseados nun esquema que minimize o nesgo e ter validez externa".

Xeralmente os resultados das revisións documentais analízanse por medio da análise teórica (onde se estudan os documentos para saber se obedecen a unha teoría ou explicación predefinida), a análise estrutural (onde se estuda en detalle a estrutura do documento, é dicir, como está construído, en que contexto se sitúa, como transmite as súas mensaxes) e a análise de contidos (onde se estuda e se compara a información de determinados tipos de documento).

3.3. Sondaxes formais

As sondaxes formais son un método para compilar información estandarizada a partir dunha mostra seleccionada de individuos e organizacións. A miúdo, as sondaxes compilan información comparable para un número de casos relativamente grande e proporcionan datos de base cos que comparar o rendemento dunha estratexia, dun proxecto ou dun programa. Así pois, as sondaxes poden ser unha fonte valiosa para unha avaliación formal do impacto dun programa ou proxecto. Hai diversos tipos de instrumentos para as sondaxes que poden utilizarse para recompilar a información necesaria para responder as preguntas da investigación; entre estes, os seguintes:

3.3.1. Cuestionarios

Os cuestionarios compilan información por medio de preguntas prefixadas. O cuestionario pode formulalo un entrevistador (cara a cara ou por teléfono) ou pode completalo o entrevistado (no caso de sondaxes por correo ou en liña). Os cuestionarios poden recoller información fáctica e información referente aos comportamentos e ás actitudes, ademais de medir os coñecementos dos entrevistados, aínda que estes últimos só poden recollese de maneira fiable se un entrevistador formula o cuestionario ou se o entrevistado o cobre nun contorno controlado. A forma en que se recompilan os datos pode influír na fiabilidade e precisión da información obtida. Por exemplo, a precisión da información sobre comportamentos 'problemáticos', como o consumo de drogas, pode diferir dependendo de se os datos os recolle un entrevistador ou se o propio entrevistado enche un formulario.

3.3.2. Diarios

Os diarios posibilitan a compilación prospectiva de información, é dicir, a medida que se produce un evento. Son unha forma de sondaxe para cubrir polo entrevistado, de quen se require que rexistre detalles do comportamento de interese durante un período específico. Espérase capturar así os detalles do comportamento habitual dos entrevistados. Os diarios poden capturar información sobre o comportamento moito máis detallada do que é posible decote noutros tipos de sondaxe, e pode usarse ao mesmo tempo que os cuestionarios estruturados.

3.3.3. Medicións

Poden efectuarse medicións para recompilar información fáctica como a estatura dos entrevistados, o seu peso, a súa tensión vascular, os seus niveis de ferro en sangue, etc. Igual ca no caso dos diarios, estas medicións poden efectuarse en conxunción coa información obtida dun cuestionario (ou un diario). Cómpre desenvolver protocolos para asegurarse de que as medicións se efectúan de xeito estandarizado. Pode ser necesaria a aprobación ética.

3.3.4. Probas

Como parte do proceso de entrevistas da sondaxe, poden administrarse probas para medir a capacidade dos entrevistados para desempeñar determinadas tarefas, como ler ou camiñar. Con frecuencia estas probas son ferramentas estandarizadas de valoración que se desenvolveron para un contexto determinado, como a valoración clínica ou educacional nun hospital ou unha escola. Como no caso da compilación de medicións, é necesario desenvolver protocolos que garantan que as probas se administran de xeito coherente e que poidan ser formulados (de modo fiable) durante unha entrevista correspondente a unha sondaxe.

3.3.5. Observacións

Poden levarse a cabo observacións de información fáctica, como o estado da vivenda do entrevistado. Os observadores deben recibir unha coidadosa formación para rexistrar a información de xeito coherente. Os datos observacionais poden compilarse ao mesmo tempo que outros tipos de información para obter unha imaxe máis detallada das circunstancias do entrevistado. A elección de instrumento de compilación de datos verase influída pola natureza das preguntas, o tipo de información que se require, o grao de detalle necesario, o grao requirido de precisión dos datos, as características da poboación da que se solicita a información, o tempo e o diñeiro.

As sondaxes poden ser transversais, se recompilan información sobre a poboación concernida nun momento determinado, ou lonxitudinais, se reúnen información sobre individuos determinados ao longo do tempo. Ademais, as sondaxes transversais poden dividirse en sondaxes *ad hoc* –feitas unha única vez–, continuas –nos que o traballo de campo ten lugar, por exemplo, cada mes do ano, sendo a mostra de cada mes representativa da poboación concernida– e repetidas –que teñen lugar en momentos regulares e determinados, por exemplo cada ano ou cada dous, co traballo de campo concentrado nuns cantos meses, o cal permite medir o cambio global no nivel agregado, dado que as estimacións dunha sondaxe poden compararse con outras da mesma serie pero non permite saber se o cambio observado tivo lugar gradualmente ou non, cousa que si permiten as sondaxes continuas–. Igual ca coas continuas, non hai nada no modelo das sondaxes repetidas que requira un solapamen-

to das mostrax en diferentes momentos. Isto distíngueas doutros tipos de sondaxe, como as de mostraxe rotatoria ou os estudos lonxitudinais sen rotación. As enquisas de mostraxe rotatoria prográmanse a intervalos regulares ou continuamente e utilizan mostraxes rotatorias, é dicir, inclúese certo número de persoas na sondaxe, examínanse algunhas veces e despois exclúense da enquisa: non se intenta seguir os entrevistados ou unidades de mostraxe nin tampouco relacionar os resultados duns ou doutros a través do tempo para obter estimacións lonxitudinais. Nos estudos lonxitudinais sen rotación, séguese a través do tempo os participantes para crear un rexistro lonxitudinal; con todo, estes datos diacrónicos non poden extrapolarse á poboación xeral.

3.4. Entrevistas

As entrevistas en profundidade son probablemente a forma máis habitual de investigación cualitativa na avaliación. Crese que os informes persoais orais teñen unha importancia central na investigación social debido ao seu poder de elucidar o significado (Hammersley e Atkinson, 1995). Os informes individuais e persoais presentan a linguaxe que a xente utiliza e os aspectos que destacan, e permiten que a xente dea explicacións claras acerca das súas accións e decisións.

As entrevistas en profundidade dan a oportunidade de compilar datos ricos e detallados, dado que o entrevistador pode 'espremer' o tema e incitar o entrevistado a que profunde máis e máis nas súas respostas. Son perfectas para a exploración en profundidade dun tema que lle proporcione ao investigador unha visión detallada do mundo do entrevistado, as súas crenzas, experiencias e sentimentos, e as explicacións que dá das súas conviccións ou accións. Estas entrevistas tamén se prestan ben a explorar procesos complexos ou a desentrañar a toma de decisións. Un bo entrevistador establece unha comunicación co seu entrevistado, o cal facilita a exploración de temas conflitivos, dolorosos ou problemáticos.

O grao de estruturación das entrevistas varía: un trazo clave das entrevistas cualitativas é que as preguntas non están determinadas de antemán, senón que o entrevistado ten certa influencia sobre a dirección e a cobertura da entrevista. Nalgúns estudos, quizais particularmente naqueles cuxo propósito é revelarlle ao investigador un mundo social co que non está familiarizado, a entrevista pode estar relativamente desestruturada, de maneira que o entrevistador formula preguntas moi amplas e o entrevistado moldea o resultado. Noutros casos, o investigador terá unha consciencia máis clara dos temas a explorar e xogará un papel máis activo na dirección dos temas da entrevista. Por veces, os termos 'desestruturado' e 'semiestruturado' denotan diversos graos nos que a investigación dirixe a entrevista, aínda que non sempre se utilizan de xeito coherente.

Nos modelos biográficos adoita usarse un tipo especial de entrevista, historias vitais e narracións onde os investigadores retornan con frecuencia a un informante para obter máis datos ou manter máis entrevistas. Por exemplo, poden estudar a perspectiva dunha familia entrevistando varios dos seus integrantes, ou a dos membros dunha comunidade específica.

3.5. Grupos de discusión e outras formas de consulta

Os grupos de discusións ou discusións en grupo consisten habitualmente en ata dez persoas reunidas para falar dun tema ou de varios. O grupo modéao ou facilítao un investigador. Aínda que os grupos de interese adquiriron unha imaxe un tanto turbia, son un método rigoroso e ben establecido de investigación e avaliación social. Nos grupos de discusión, os

datos son moldeados e matizados por medio da interacción do grupo: escoitar a participación doutros estimula o pensamento e anima a xente a reflexionar sobre as súas propias opinións ou sobre o seu comportamento, xerando novo material.

Os grupos de discusión poden funcionar moi ben cando se trata de temas abstractos ou conceptuais, que nunha entrevista poderían deixar o entrevistado en branco. Tamén poden ser utilizados para temas conflictivos, a condición de que as características sociais dos participantes e a súa conexión co tema da investigación sexan similares abondo como para crear un contorno que transmita sensación de seguridade.

Outras formas de consulta máis innovadoras son as seguintes:

- O método Delphi (Adler e Ziglio, 1996; Cantrill *et al.*, 1996; Crichton e Gladstone, 1998). Este é un proceso iterativo especialmente orientado á predición. Pídeselle a un grupo de expertos que respondan individualmente unha serie de preguntas, ben por medio dunha enquisa ben usando investigación cualitativa. A seguir, difúndense as respostas entre os membros do panel, a quen se lles pide que valoren as súas propias respostas, que despois se difunden e se matizan sucesivamente ata chegar a un consenso ou a unha disensión acordada. O grupo non se reúne fisicamente.
- A técnica de grupo nominal é unha variante do método Delphi que segue un patrón similar para obter as primeiras respostas dos membros do panel. Con todo, tras esa primeira fase lévanse a cabo novas iteracións usando un formato relativamente similar a un grupo de discusión. O obxectivo do grupo é acadar un consenso nas áreas de acordo e desacordo.
- Os xurados cidadáns (Coote e Lenaghan, 1997; Davies *et al.*, 1998; White *et al.*, 1999). Reúnese un grupo de entre doce e vinte persoas durante varios días para escoitar varias 'testemuñas' expertas e formularlles preguntas, deliberar e debater entre elas, e facer recomendacións sobre as accións que se deben tomar, que poden estar consensuadas ou non.
- Sondaxes deliberativas (Fishkin, 1995; Park *et al.*, 1999). Trátase dun conxunto de actividades dirixidas a explorar como muda a opinión pública cando o público ten a oportunidade de informarse en profundidade sobre un tema. Lévese a cabo unha enquisa para establecer un punto de referencia da opinión pública. Os participantes asisten a un evento conxunto, polo xeral durante unha fin de semana, que inclúe debates en grupos pequenos, conferencias de expertos e sesións políticas nas que voceiros dos partidos responden preguntas. Repítese a enquisa para medir en que sentido e en que medida cambiou a opinión.
- Congresos ou obradoiros de consenso (Sergeant e Steele, 1998). Neste modelo, un panel dunhas quince persoas trata de definir as cuestións que desexa afrontar con respecto a un tema determinado, consulta expertos, recibe información, delibera e trata de conseguir un consenso. O panel elabora o seu propio informe e preséntao nun congreso aberto, onde se debate de novo.
- 'Valoración participativa'. Historicamente, este método usouse no traballo para o desenvolvemento das colonias, pero agora é máis frecuente no Reino Unido. Está pensado para involucrar a xente, especialmente a de comunidades socialmente excluídas, en decisións que incumben ás súas vidas. Combina varias ferramentas visuais (mapas) con discusións en grupo e entrevistas semiestruturadas.
- 'Planificación de verdade'. É un proceso de consulta da comunidade onde se usan modelos para animar os residentes a explorar e priorizar opcións para a acción (Gibson, 1998).

3.6. Monografías

Os estudos monográficos úsanse para compilar datos descritivos por medio do exame intensivo dun fenómeno nun individuo, grupo ou situación. Os modelos monográficos úsanse cando se necesita unha comprensión en profundidade moi detallada que sexa holística, integral e contextualizada. Permiten establecer comparacións entre diferentes suxeitos dentro do mesmo caso, entre casos e entre grupos de diferentes casos. Así, por exemplo, no contexto dunha investigación baseada nas escolas, podería estudarse como diferentes persoas da mesma escola teñen distintas interpretacións dunha nova iniciativa educativa, como diferentes escolas a levaron á práctica ou como perciben a iniciativa os directores en contraste cos docentes ou os alumnos. As monografías son intensivas e, xa que logo, poden ser caras ou complexas ou esixir moito tempo, pero poden proporcionar unha comprensión moi profunda á avaliación de políticas. Os datos observacionais e etnográficos poden ser triangulados por outra xente que participe na actividade observada ou por outros investigadores (especialmente onde se utilizaron gravacións de vídeo ou audio).

Por tanto, os estudos monográficos son especialmente útiles á hora de estudar fenómenos infrecuentes ou complexos. Robert Stake, entre outros, foi un firme partidario das monografías e de que o avaliador elabore unha 'descrición densa'. Pensa que os puntos de vista dos interesados son un elemento crucial das avaliacións e que os estudos monográficos son o mellor método tanto para representar as conviccións e os valores das persoas interesadas como para presentar os resultados dunha avaliación.

Stake argúe que existen realidades múltiples e que os puntos de vista dos interesados deben figurar na avaliación, pero tamén sostén que as persoas interesadas non participan na avaliación como quizerían os teóricos da participación. Oponse á participación das persoas interesadas tal como se describe máis arriba e argumenta que a avaliación é tarefa do avaliador (Alkin, Hofsetter e Ai, 1998: 98), principalmente a través do traballo monográfico, que pode incluír a observación, a análise de documentos relativos a un caso particular, entrevistas en profundidade e outros métodos de recompilación de datos.

3.7. Observación de participantes

Un dos principais xeitos que ten a investigación social de entender unha actividade, un grupo ou un proceso é aproximarse o máis posible, sen chegar a alterar o seu funcionamento 'natural' (Hammersley e Atkinson, 1995). Nun extremo, isto pode facerse sendo un observador absolutamente desapegado dunha situación social, traballando do modo máis discreto posible, observando, escoitando e recordando detalles; no outro extremo, un pode unirse ao grupo ou actividade en cuestión e participar nel como membro para aprender desde dentro. Esta opción pode ou non implicar 'facerse indíxena', isto é, involucrarse tanto no grupo, a actividade ou o proceso que se perda a obxectividade e a condición esóxena. Evidentemente, entre estes dous extremos hai opcións: un pode traballar como observador-participante ou como participante-observador, sendo a diferenza o grao de desapego e implicación que pode ter o investigador social.

3.8. Métodos participativos

Os métodos participativos fan posible que as persoas afectadas por un proxecto, un programa ou unha estratexia se involucren activamente na toma de decisións, e creen un vínculo cos resultados e coas recomendacións da avaliación. Son unha ferramenta útil para identi-

ficar os problemas durante os procesos de implementación e para aprender acerca das condicións locais e das perspectivas e prioridades da poboación local, para así deseñar intervencións máis receptivas e sustentables, aínda que ás veces se consideran métodos menos obxectivos ca os que dependen exclusivamente de avaliadores externos e poden –se é que se van involucrar en profundidade no proceso de avaliación– consumir demasiado tempo dos axentes locais. O punto de partida da maior parte do traballo participativo e das valoracións sociais é a análise da poboación afectada, que se utiliza para desenvolver unha comprensión das relacións de poder, influencia e intereses dos diversos suxeitos involucrados nunha actividade, e para determinar quen debería participar na avaliación e cando. Outros modelos comúns dos métodos participativos son a ‘valoración de beneficiarios’ (que implica o contacto sistemático cos beneficiarios do proxecto para identificar e deseñar iniciativas de desenvolvemento, localizar obstáculos para a participación e subministrar información para mellorar os servizos e actividades) e o ‘seguimento e avaliación participativa’ (no que persoas interesadas a diferentes niveis traballan xuntas para identificar problemas, compilar e analizar información e xerar recomendacións).

Inversamente a outros autores, como Scriven ou Eisner, que consideran o avaliador un ‘valorador’, Guba e Lincoln (1989) achan que as persoas afectadas son quen establecen primordialmente o valor. Este punto de vista baséase na idea de que, lonxe de existir unha realidade única, hai realidades múltiples baseadas nas percepcións e interpretacións dos individuos a quen incumbe o programa obxecto de avaliación. Así, Guba e Lincoln coidan que o papel do avaliador é facilitar as negociacións entre individuos que reflictan esas realidades múltiples e avogan polos métodos participativos.

David Fetterman foi un paso máis alá en *Empowerment Evaluation* (Fetterman *et al.*, 1996), onde describe a avaliación como un proceso que fomenta a autodeterminación entre os participantes na avaliación do programa e que acotío comprende “formación, facilitación, propugnación, iluminación e liberación”. O obxectivo desta avaliación, que confire poder aos participantes, é potenciar a autodeterminación en lugar da dependencia, cousa que se consegue facendo que, no esencial, os afectados polo programa efectúen as súas propias avaliacións. O avaliador externo serve moitas veces como conselleiro ou auxiliar adicional, facilitándolles aos participantes os coñecementos e as ferramentas necesarias para a avaliación continua e a atribución de responsabilidades. Para el, o punto final da avaliación non é a valoración do programa; o valor e a valía non son estáticos: considera a avaliación un proceso continuo que “pode desenvolverse para acomodar cambios na poboación, nos fins, nas valoracións e nas forzas externas” (Fetterman, 1998).

4. COMO SABER SE ALGO FUNCIONOU? DEFININDO A BOA AVALIACIÓN DUNHA POLÍTICA

A visión tradicional da avaliación de políticas, xurdida nos Estados Unidos na década de 1960 –un período caracterizado pola necesidade urxente de avaliar os programas da *Great Society* do goberno estadounidense e polo optimismo respecto do coñecemento científico tras un período ateigado de éxitos para as ciencias naturais–, baséase na idea de que é posible dar-lles respostas científicas (obxectivas) ás preguntas incluídas en calquera proceso de avaliación.

En tempos máis recentes esta concepción foi atacada desde varios puntos, algúns dos cales descritos xa neste artigo. O argumento básico da maioría das críticas á visión tradicional é que as presuposicións baixo as cales opera este modelo de evolución non se sosteñen.

A avaliación é unha empresa política e social, onde as diferenzas de valor son relevantes, non só unha tarefa técnica e científica. Hai, ademais, múltiples perspectivas: isto non se debe só á ambigüidade dos resultados das políticas, programas e iniciativas na práctica, senón tamén ás disensións sobre que tipo de criterios avaliativos son significativos ou xustos nunha situación determinada (Majone, 1989). Subirats (1994) argúe que estas ambigüidades e estes problemas non poden resolverse empregando simplemente máis e mellores técnicas de medición. Os avaliadores 'pluralistas' argumentan que a avaliación debería utilizarse como un instrumento para crear confianza e consenso por medio de discusións conxuntas iterativas, non para pescudar que funcionou e que non. Así, Subirats (1994) afirma que o avaliador "non debe actuar en solitario, decidindo arbitrariamente se o programa do que se trata é bo ou malo; debe, máis ben, actuar como mediador entre as diversas opinións".

En certo sentido, este argumento central é unha proposición sorprendente. Aínda que é certo que poucos avaliadores sosteñan que as premisas da avaliación tradicional son completamente válidas e menos aínda descoñecerían a importancia de tratar cos distintos afectados no proceso de avaliación e de escoitalos, parece excesivo suxerir que unha avaliación realizada por un experto independente será indefectiblemente 'arbitraria' se a acomete en solitario –se se respectan, varios criterios como a solidez e a fiabilidade do proceso de avaliación poden controlar en gran medida a arbitrariedade– ou que a función primordial do avaliador é mediar entre diferentes afectados máis que elaborar unha valoración das políticas ou os programas, de acordo coas condicións contidas nos termos de referencia do proxecto.

Isto débese a varios motivos. En primeiro lugar, crer que a discusión sistemática pode conducir ao consenso pode resultar excesivamente optimista no contexto de moitas políticas. En segundo lugar, o marco temporal que requirirían as avaliacións que verdadeiramente aspirasen a este fin sería irrealizable, aínda supoñendo que fose posible. En terceiro lugar, agarda demasiado dos avaliadores. Existen, desde logo, outros casos en que o diálogo entre diferentes afectados no proceso da política é máis axeitado e dispónse de maiores recursos para levar ao consenso ca durante un proceso de avaliación. Aínda que as avaliacións poden –e deben– valorar a relevancia das políticas, os programas e as iniciativas e dos debates que conduciron á adopción dunha política determinada (algo que decote pasan por alto os críticos pertencentes á tradición 'pluralista' da avaliación⁶), non poden absorber o proceso deliberativo da creación de políticas, porque esa función, tendo en conta os rápidos cambios de dirección das políticas no mundo actual, chegaría de todas as maneiras demasiado tarde con excesiva frecuencia. En derradeiro lugar, pasa por alto que os avaliadores son contratados para levar a cabo unhas tarefas especificadas nos termos de referencia do seu proxecto de avaliación; poucas veces poden permitirse o luxo de informar soamente sobre os diversos puntos de vista dos afectados e tratar de chegar a un consenso. Nun contexto de diminución dos fondos públicos e incremento do número de axencias que compiten por estes fondos, os creadores de políticas e o resto dos responsables necesitan valoracións do que funcionou e do que non para informar e lexitimar as súas demandas e mais as súas decisións. Se a avaliación se acomete con rigor e os creadores de políticas a toman en serio (cousa que fan cada vez máis, polo menos no caso de programas e intervencións de magnitude), o aspecto valorativo da avaliación é de grande importancia. Nel reside gran parte da utilidade da avaliación de políticas.

A elección entre distintos tipos de avaliación e distintos métodos de compilación de datos é, así pois, ata certo punto, unha cuestión técnica, aínda que condicionada polas limitacións dos recursos e polos contextos políticos. Malia que, como se salientou máis arriba, neste eido

existe unha gran variedade, hai varios criterios que poden usarse para identificar as boas avaliacións de políticas que poden ser de axuda para os responsables das decisións. As boas avaliacións caracterízanse por:

- Un conxunto definido de cuestións de investigación que son o bastante **específicas** como para poder ser levadas á práctica durante a investigación. As cuestións de investigación amplas ou imprecisas conducen con facilidade a estudos insatisfactorios que, simplemente, non proporcionan novos coñecementos. Isto pode impedirse ao principio do proceso avaliador dedicando máis tempo a definir que fai falta saber. No entanto, é frecuente que durante o proceso de investigación aparezan cuestións adicionais, o que significa que é posible que haxa que revisar e que emendar as cuestións iniciais á vista destes desenvolvementos.

- Ser **coherentes**. Debe haber coherencia entre as cuestións de investigación e a poboación obxecto de estudo; esta debe ser a poboación que vaia fornecer da información máis directa e profunda sobre o tema en cuestión. Como se comentou máis arriba, todos os afectados deben participar na avaliación, para mellorar a súa calidade e para facer os seus resultados máis interesantes para quen poden adoptar as súas recomendacións e producir un cambio.

- Ser **lóxicas**. Debe existir unha relación lóxica entre as cuestións de investigación e os métodos de compilación de datos utilizados –incluíndo a mostraxe, sexa aleatoria, deliberada ou teórica–, así como unha lóxica subxacente á distribución cronolóxica dos episodios de compilación de datos. Isto obriga a pensar coidadosamente que perspectiva (ou perspectivas) sobre o que se está a investigar pode resultar máis reveladora.

- O uso da **triangulación**. A triangulación consiste en combinar diversos tipos de datos –ou, por veces, diversos xeitos de observar– para responder as cuestións que a investigación presenta. Denzin (1989) describe catro tipos de triangulación: a triangulación metodolóxica, que combina diferentes métodos de investigación; a triangulación de datos, que combina datos de máis dunha fonte; a triangulación de investigadores, que fai que máis dun investigador observe os datos para replicar ás interpretacións doutros investigadores; e a triangulación teórica, que contempla os datos desde diversas posturas teóricas para ver en que medida resultan adecuados e mais para comprender o xeito en que a consideración dos datos desde diferentes presupostos pode afectar ao xeito en que se comprenden. Destes catro tipos, os dous primeiros son os máis usados nas avaliacións gobernamentais.

- A atención á **validez** interna e externa dos resultados. En *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research* (1966), Campbell e Stanley chamaron *validez interna* á medida en que un experimento se controla adecuadamente e *validez externa* á medida en que son amplamente aplicables os resultados dun experimento. Por exemplo, nos plans de avaliación, é a miúdo imprescindible prestar atención ao 'peso morto' e ás externalidades para obter resultados válidos.

- A atención á **fiabilidade** dos resultados, de maneira que o instrumento de medición utilizado na avaliación, for cualitativo ou cuantitativo, dea resultados coherentes, estables e uniformes durante sucesivas observacións ou medicións efectuadas en idénticas condicións.

- A atención ao principio de **proporcionalidade**. Simplemente apunta á necesidade de que o traballo de avaliación corresponda á escala da intervención.

- A atención á **obxectividade** e á **integridade**. Os individuos que leven a cabo o traballo de avaliación deben carecer de impedimentos que empezan a súa obxectividade e actuar con integridade nas súas relacións con todas as persoas afectadas.

- A produción de resultados **oportunos, relevantes e verosímiles**. Os resultados da avaliación deben satisfacer as necesidades do organismo que a encargou e facerse públicos no momento máis oportuno para contribuír á toma de decisións administrativas. A evidencia debe ser suficiente en relación co contexto da toma de decisións; os resultados deben ser relevantes para os temas que se tratan e deducirse da evidencia. Os resultados da avaliación deben ser manifestamente útiles para os xestores á hora de mellorar o rendemento e de informar sobre os resultados obtidos.

- O **estilo accesible**. Os informes deben ser concisos e estar claramente redactados; non deben incluír máis información ca a necesaria para unha comprensión adecuada dos resultados, das conclusións e das recomendacións; deben presentar as conclusións e as recomendacións de maneira que se deduzan lóxicamente dos resultados da avaliación; e deben tamén expoñer claramente os límites da avaliación en canto ao alcance, aos métodos e ás conclusións.

Notas

- 1 Para unha discusión máis detallada deste tema, véxase a última sección deste artigo.
- 2 Aínda que as avaliacións do impacto deberían cubrir os resultados duros e os brandos (máis intanxibles), a bibliografía respecto diso tende a centrarse nos primeiros: unha bibliografía recente recompilada por Lloyd e O'Sullivan (2004) revelaba que, de feito, hai moi poucas referencias á medición dos resultados brandos ou 'distancia percorrida'. Este feito contrasta cos diversos modelos prácticos de medición da distancia percorrida que se describen no seu traballo, o cal indica que a bibliografía académica e de investigación de políticas sobre este tema aínda non está ao mesmo nivel ca a práctica actual na administración de proxectos.
- 3 Esta tarefa non está exenta de problemas: por exemplo, hai que considerar cuidadosamente que programa 'alternativo' se lle ofrecerá ao grupo de comparación (ou control), dado que isto definirá a hipótese. Idealmente, o grupo de control continuaría como o faría se non existise o programa. Con todo, hai motivos polos que isto pode non suceder:
 1. O grupo de control pode decatarse da existencia da intervención, o cal pode afectar ao seu comportamento; por exemplo, os seus membros poden pospoñer as súas actividades de procura de emprego ata reunir as condicións para ser beneficiarios do novo programa.
 2. Ao grupo de control pode ofrecérselle os 'mellores' servizos dispoñibles na actualidade como alternativa á iniciativa da política. Se, en ausencia do novo programa, non existen procedementos para informar a xente destes servizos, o grupo de control non será comparable coa actual situación.
 3. A intervención pode ter efectos que afecten indirectamente ao grupo de control; por exemplo, cambiando a actitude dos empregadores locais cara aos ex-delinquentes cando se leve á práctica un programa de emprego para este grupo.
- Outros problemas relacionados son o 'nesgo na posta en práctica' e o 'nesgo na cola'. O nesgo na posta en práctica dáse se, no contexto dun ensaio, non se pode poñer en práctica un programa como se poría nun contexto máis natural. O nesgo na cola pode darse porque nun ensaio só unha porcentaxe da poboación se ve afectado pola nova intervención, e isto pode darlle unha vantaxe inxusta con respecto ao grupo de control, cousa que non ocorrería se o programa se levase á práctica por completo.
- Estes nesgos potenciais son moi difíciles, se non imposibles, de cuantificar. Os avaliadores teñen que esforzarse en minimizar os nesgos onde sexa posible, pero idealmente tamén terían que ser capaces de emitir xuízos informados acerca da medida en que poden ser problemáticos os nesgos.
- 4 As nosas descripcións baséanse en gran medida en Purdon (2002).
- 5 En gran parte da nosa descrición seguimos a Davies (2004b).
- 6 Véxase, por exemplo, a afirmación de Subirats (1994: 9) segundo a cal "cando se clasifica unha política como éxito ou fracaso, isto a miúdo indica que se considerou desde unha estreiteza de miras centrada na xestión, máis preocupada por cumprir os fins internos da política ou por exercer un control administrativo efectivo ca pola capacidade do programa para responder ás necesidades dos diversos individuos e grupos afectados". Isto pasa por alto que as avaliacións de calidade –estean ou non dentro do paradigma tradicional– tamén deben valorar a relevancia das diversas iniciativas, así como a eficacia e mais a eficiencia. Esa valoración da relevancia é na actualidade un requisito para, por exemplo, todas as avaliacións que se acometen na Comisión Europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adler, M. e Ziglio, E. 1996. *Gazing into the Oracle: The Delphi Method and its Application to Social Policy and Public Health*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Alkin, M. C., Hofstetter, C. H. e Ai, X. 1998. 'Stakeholder Concepts in Program Evaluation', en A. Reynolds e H. Walberg. *Advances in Educational Productivity*, vol. 7. Greenwich: JAI Press.
- Blundell, R. e Costa Dias, M. 2000. 'Evaluation Methods for Non-Experimental Data', *Fiscal Studies*, 21 (4).
- Boruch, R. F. 1997. *Randomized Experiments for Planning and Evaluation: A Practical Guide*. Newbury Park: Sage.
- Bryson, A., Dorsett, R. e Purdon, S. 2002. *The Use of Propensity Score Matching in the Evaluation of Active Labour Market Policies*. Working Papers, 4. London: UK Department for Work and Pensions.
- Campbell, D. T. e Stanley, J. C. 1966. *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Chicago: Rand McNally College Publishing Company.
- Cantrill, J. A., Sibbald, B. e Buetow, S. 1996. 'The Delphi and Nominal Group Techniques in Health Services Research', *The International Journal of Pharmacy Practice*, 4.
- Chen, H. T. 1990. *Theory Driven Evaluations*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Chen, H. T. e Rossi, P. H. 1983. 'Evaluating with Sense: A Theory-Driven Approach', *Evaluation Review*, 7 (3).
- Connell, J. P. e Kubisch, A. C. 1995. 'Applying a Theory of Change Approach to the Evaluation of Comprehensive Community Initiatives: Progress, Prospects and Problems', en Fulbright-Anderson, K., Kubisch, A. C. e Connell, J. P. (eds.). *New Approaches to Evaluating Community Initiatives*. Washington: The Aspen Institute.
- Cook, T. D., Cooper, H., Cordray, D. S., Hartmann, H., Light, R. J., Louis, T. A. e Mosteller, F. 1992. *Meta-Analysis for Explanation*. New York: Russell Sage.
- Coote, A. e Lenaghan, J. 1997. *Citizens' Juries: Theory into Practice*. London: Institute for Public Policy Research.
- Critcher, C. e Gladstone, B. 1998. 'Utilizing the Delphi Technique in Policy Discussion: A Case Study of a Privatized Utility in Britain', *Public Administration*, 76.
- Davies, S., Elizabeth, S., Hanley, B., New, B. e Sang, B. 1998. *Ordinary Wisdom: Reflections on an Experiment in Citizenship and Health*. London: Kings Fund.
- Davies, P. T. 2004a. 'Is Evidence-Based Government Possible?' Jerry Le Lecture, pronunciada no 4º Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington, 18-20 de febrero, 2004.
- Davies, P. T. 2004b. *The Magenta Book. Guidance Notes for Policy Evaluation and Analysis*. London: UK Government Chief Social Researcher's Office.
- Deeks, J. J., Altman, D. G. e Bradburn, M. J. 2001 'Statistical Methods for Examining Heterogeneity and Combining Results from Several Studies in Meta-Analysis', en Egger, M., Davey Smith, G. e Altman, D. G. (eds.). *Systematic Reviews in Health Care: Meta-Analysis in Context*. London: BMJ Publishing Group.
- Denzin, N. K. 1989. *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Eisner, E. W. 1994 *The Educational Imagination: On the Design and Evaluation of School Programs*. New York, Toronto: Macmillan.
- European Commission 1999. *Indicators for Monitoring and Evaluation: an Indicative Methodology*. The New Programming Period 2000-2006, Methodological Papers. Working Paper, 3. Brussels: DG XVI, Regional Policy and Cohesion, European Commission.
- European Commission 2000. *The Mid-Term Evaluation of Structural Funds Interventions*. The New Programming Period 2000-2006, Methodological Papers. Working Paper, 8. Brussels: DG XVI, Regional Policy and Cohesion, European Commission.
- Fetterman, D. S. 1998. *Ethnography: Step by Step*. Thousand Oaks: Sage.
- Fetterman, D. M., Kaftarian, S. J. e Wandersman, A. 1996. *Empowerment Evaluation: Knowledge and Tools for Self-Assessment and Accountability*. Thousand Oaks: Sage.


- Fishkin, J. 1995. *The Voice of the People*. Yale: Yale University Press.
- Funnel, S. 1997. 'Program Logic: An Adaptable Tool for Designing and Evaluating Programs', *Evaluation News and Comment*, 6 (1).
- Gibson, T. 1998. *The Do-ers' Guide to Planning for Real*. Neighbourhood Initiatives Foundation.
- Greenberg, D. H. e Morris, S. 2003. *Large Scale Social Experimentation in Britain: What Can and Cannot Be Learnt from the Employment Retention and Advancement Demonstration*. Occasional Papers, 3. London: UK Government Chief Social Researcher's Office.
- Greene, J. C., Benjamin. L. e Goodyear, L. 2001. 'The Merits of Mixing Methods in Evaluation', *Evaluation*, 7 (1).
- Guba, E. G. e Lincoln, E. S. 1989. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Hammersley, M. e Atkinson, P. 1995. *Ethnography: Principles in Practice*. London: Routledge.
- Heckman, J. 1995 *Instrumental Variables: A Cautionary Tale*. Technical Working Paper, 185. Cambridge: NBER.
- Heckman, J. J. e Smith, J. A. 1999. *The Pre-Programme Earnings Dip and the Determinants of Participation in a Social Programme: Implications for Simple Programme Evaluation Strategies*. Working Papers, 6983. US National Bureau of Economic Research, Inc.
- Lloyd, R. e O'Sullivan, F. 2004. *Measuring Soft Outcomes and Distance Travelled: A Practical Guide*. London: UK Department for Work and Pensions.
- Majone, G. D. 1989. *Evidence, Argument and Persuasion*. New Haven: Yale University Press.
- Marradi, A. 1990. 'Classification, Typology, Taxonomy', *Quantity and Quality*, XX (2).
- Morton, S. 1999. *Systematic Reviews and Meta-Analysis*. Workshop Materials on Evidence-Based Health Care. San Diego, La Jolla: University of California.
- Nagel, S. (ed.) 1990. *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes and Norms*. New York: Greenwood.
- Owen, J. M. e Rogers, P. J. 1999. *Program Evaluation, Forms and Approaches*. London: Sage.
- Park, A., Jowell, R. e McPherson, S. 1999. *The Future of the National Health Service: Results from a Deliberative Poll*. London: Kings Fund.
- Patton, M. Q. 2002. *Qualitative Research & Evaluation Methods*. London: Sage
- Pawson, R. e Tilley, N. 1997. *Realistic Evaluation*. London: Sage.
- Purdon, S. 2002. *Estimating the Impact of Labour Market Programmes*. Working Paper, 3. London: UK Department for Work and Pensions.
- Rodgers, P. J., Petrosino, A., Huebner, T. A. e Hacsí, T. A. 2000. *New Directions for Evaluation: Program Theory in Evaluation-Challenges and Opportunities*. San Francisco: Jossey Bass Publishers.
- Rosenbaum, P. R. e Rubin, D. B. 1983. 'The Central Role of the Propensity Score in Observational Studies for Causal Effects', *Biometrika*, 70.
- Rossi, P. H., Freeman, H. E. e Lipsey, M. W. 1999. *Evaluation: A Systematic Approach*. Newberry Park: Sage Publications.
- Scriven, M. 1972. 'Proles and Cons about Goal-Free Evaluation', *Evaluation Comment*, 3.
- Seargeant, J. e Steele, J. 1998. *Consulting the Public: Guidelines and Good Practice*. London: Policy Studies Institute.
- Slavin, R. E. 1984. 'Meta-Analysis in Education: how has it been used?', *Educational Researcher*, 13.
- Slavin, R. E. 1986. 'Best Evidence Synthesis: An Alternative to Meta-Analysis and Traditional Reviews', *Educational Researcher*, 15.
- Subirats, J. 1994. *Policy Instruments, Public Deliberation and Evaluation Processes*. Estudio-Working Paper, 1994-51. Madrid: Instituto Juan March de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- Treasury Board of Canada Secretariat 2001. 'Evaluation Policy'. Disponible en http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/dcgpubs/TBM_161/ep-pe1_e.asp#_Toc505657347 http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_poldcgpubs/TBM_161ep-pe1_e.asp#_Toc505657347.
- Weiss, C. H. 1997. 'Theory-Based Evaluation: Past, Present and Future', *New Directions for Evaluation*, 76.

White, H. 2005. *Challenges in Evaluating Development Effectiveness*. IDS Working Papers, 242. Brighton: University of Sussex.

White, C., Elam, G. e Lewis, J. 1999. *Citizens' Juries: an Appraisal of their Role*. London: Cabinet Office.

World Bank 2004. *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. Washington: World Bank Evaluation Operations Department.

O novo papel dos gobernos locais desde a proximidade e a implicación cidadá¹



É un contexto de cambio de época, convén atender ás transformacións necesarias nas políticas públicas locais. Neste sentido, podemos afirmar que o benestar hoxe vai pasando de ser unha reivindicación global para converterse cada vez máis nunha demanda persoal e comunitaria, articulada arredor da vida cotiá e nos espazos de proximidade. Cada vez faise máis difícil, desde ámbitos centrais de goberno, dar respostas universais e de calidade ás demandas dunha poboación menos indiferenciada, máis consciente das súas necesidades específicas. E isto fai que o foco de tensión se traslade cara a niveis máis próximos ao cidadán, asumindo así os gobernos e servizos descentralizados unha nova dimensión como distribuidores de benestar comunitario.&

& Palabras clave: goberno local, políticas locais, benestar, comunidade, participación

1. INTRODUCCIÓN

A incorporación do termo “gobierno local” no novo Estatuto de Cataluña debería ser valorada adecuadamente. Os máis de vinte e cinco anos de democracia que gozamos foron consolidando unha forma de entender o papel dos concellos que os sitúa bastante máis aló do que tradicionalmente se entendía como Administración local. A reivindicación do concepto de goberno local non é pois só un problema de terminoloxía, senón que expresa tamén a vontade de reivindicar unha esfera propia de *demos*, de problemáticas propias e de esixencia de capacidades de goberno que fagan realidade o que denominamos como “autonomía local”. Este significativo recoñecemento faise en momentos de grandes cambios sociais, económicos, familiares e políticos. E non é pois estraño que exista no mundo local a sensación de que tamén nos municipios e concellos estamos “cambiando de época”.

Se nos anos setenta e oitenta a cantidade de problemas que era necesario afrontar nas vilas e cidades facían case innecesarias as elucubracións sobre prioridades, protagonismos institucionais ou xeitos de facer as cousas, as cousas foron cambiando moito desde entón. Fóronse resolvendo moitos problemas e carencias, e pouco a pouco foron xurdindo máis debates sobre que tipo de cidade ou pobo queremos, que tipo de goberno precisamos, ou que distribución de protagonismos e de responsabilidades entre iniciativa pública, iniciativa social e respostas mercantís é a máis adecuada en cada caso. Da seguridade sobre o que era necesario facer (todo o que o franquismo non fixera), chegouse a un punto no que fai falta repensar o papel dos concellos nesta España do século XXI, tan diferente da que tiñamos só hai vinte e cinco anos.

Xa hai tempo que sabemos que do “facer cousas” se ha de ir pasando a decidir “que fai falta facer” e cal debe ser o protagonismo dos poderes locais e a súa relación cos outros actores presentes no escenario territorial. Esta transformación, sumada á necesidade paralela de fortalecer os mecanismos de diálogo e comunicación cos cidadáns, e a clara conciencia de que estamos nun escenario de goberno multinivel, con competencias cruzadas e responsabilidades compartidas con outras esferas institucionais, foi impulsando a dimensión política dos nosos concellos e dos seus equipos de goberno.

Nos primeiros anos de actuación dos gobernos democráticos (estado, autonomías, municipios, etc.), as políticas públicas tiveron que abordar problemas e situacións que eran propias dunha sociedade industrial clásica, incorporando, loxicamente, os cambios e adaptacións que se foron producindo ao longo do século XX. Non é necesario insistir en que nestes últimos anos o contexto social, económico, tecnolóxico e cultural presenta características radicalmente novas. Isto ten consecuencias moi significativas tanto nos ámbitos tradicionais de socialización e de convivencia (familia, escola e traballo) como no funcionamento das institucións e organizacións sociais e políticas.

No ámbito produtivo ou de traballo, os impactos da globalización e do cambio tecnolóxico foron provocando unha gran flexibilización-precariedade dos mercados laborais, coa conseguinte diversificación das condicións de ocupación, coa urxencia de novos fenómenos de exclusión sociolaboral e coa fragmentación das tradicionais identificacións e articulacións de clase. No ámbito escolar, as condicións nas que os nenos desenvolven a súa escolarización tamén tenderon a diversificarse, coa incidencia de fenómenos como a inmigración e as esixencias que suscita, a tendencia a segregar ou segmentar os centros educativos ou outras instancias de formación non regulada, o que á fin e ao cabo xera novas dificultades ao sistema

para garantir a igualdade de oportunidades educativas. E no ámbito de convivencia máis primaria, romperon os vellos modelos de articulación familiar, coa urxencia de novos modelos de familia, coa diferenciación dos necesitados de atención social e coa xeración de novas desigualdades vinculadas ao xénero e á condición de muller.

En xeral, as novas desigualdades que aparecen na nosa sociedade preséntanse de forma menos agregada (en ámbitos como a información, a formación, etc.) e inciden sobre unha crecente diversidade de individuos e de grupos sociais. Por unha banda, a fragmentación da realidade e desigualdade sociais foi acompañada dunha crecente estruturación e diversificación do poder e das relacións políticas en múltiples instancias de goberno, malia a crecente vinculación entre o global e o local. E doutra banda, no ámbito simbólico ou de valores, foise producindo unha diversificación e entrada en crise dos tradicionais espazos de articulación e representación colectiva.

É neste contexto no que se foron transformando nos últimos anos as políticas públicas en xeral e as locais en particular. Podemos afirmar que o benestar hoxe vai pasando de ser unha reivindicación global para converterse cada vez máis nunha demanda persoal e comunitaria, articulada ao redor da vida cotiá e nos espazos de proximidade. Os problemas e as expectativas vividas a través das organizacións sociais primarias requiren solucións concretas, pero sobre todo solucións de proximidade. Cada vez faise máis difícil desde ámbitos centrais de goberno dar respostas universais e de calidade ás demandas dunha poboación menos indiferenciada, máis consciente das súas necesidades específicas. E isto fai que o foco de tensión se traslade cara a niveis máis próximos ao cidadán, asumindo así os gobernos e servizos descentralizados unha nova dimensión como distribuidores de benestar comunitario, pasando dunha concepción na que o benestar era entendido como unha seguridade no mantemento dos dereitos sociais para toda a poboación (universalismo-redistribución) a ser entendido como unha nova forma de ver as relacións sociais de xeito integrador e solidario (especificidade-participación).

As políticas públicas locais fóronse configurando ao redor dos eixes de desenvolvemento económico, ordenación do territorio e servizos ás persoas, engadindo unha dimensión transversal de sustentabilidade ambiental. En todos estes ámbitos as transformacións foron moi grandes. Non temos aquí espazo para desenvolverlas nin sequera de xeito sintético. Malia iso, quixeramos entrar polo menos no que é hoxe unha preocupación crecente nas nosas poboacións: como abordar os cambios sociais desde unhas políticas que parecen axustarse pouco ao que sería necesario facer.

As políticas sociais comprenden un conxunto de actuacións públicas que se proxectan sobre dúas dimensións cada vez máis interrelacionadas: os procesos de inclusión/exclusión do mercado de traballo e de regulación dos dereitos individuais e colectivos na esfera laboral; e, por outra banda, os procesos de distribución de recursos, valores e oportunidades de desenvolvemento, máis aló do mercado, entre colectivos e clases sociais, entre homes e mulleres. Como é suficientemente coñecido, estas políticas tenden a estruturarse en cinco ámbitos sectoriais: laboral, de protección social, de vivenda e territorial, de educación e exclusión social, e un ámbito transversal dedicado aos temas de xénero. En cada ámbito atopamos todo un conxunto de políticas e programas sociais concretos.

Estas políticas fóronse configurando de xeito universalista e caracterizáronse por “elaborarse” de xeito pouco fraccionable e por operativizarse a partir do suposto dunhas necesidades-demandas tendencialmente homoxéneas. Por outra banda, o deseño destas políticas fíxose de xeito acumulativo, respondendo ás novas demandas de xeito segmentado. A cada nova demanda, a cada novo dereito recoñecido, fóronlle correspondendo novas responsabilidades políticas diferenciadas, novos servizos, novos “negociados” administrativos, novas

especializacións profesionais. Na medida en que se mantiñan as dinámicas sociais comunitarias ou os grandes agregados sociais eran coherentes con dinámicas económicas tamén constantes e estables, esta segmentación administrativa non xeraba excesivos problemas, xa que era o propio colectivo obxectivo do servizo quen acababa integrando unhas prestacións e servizos fortemente especializados. Hoxe, á desintegración social e ás renovadas dinámicas individualizadoras séguenlle correspondendo respostas especializadas e segmentadas, compartimentos profesionais estancos e responsabilidades políticas non compartidas, cando o que se necesita é cada vez máis o contrario: respostas integradas a problemas integrais.

De feito, as políticas sociais de ámbito local tiveron un carácter selectivo ou máis particularista, desenvolvéronse sobre bases normativas máis débiles e caracterizáronse porque potencialmente permitiron procesos de deseño e de produción máis flexibles. Tenderon así, pese á súa carencia de recursos e competencias, a actuar sobre dinámicas de marxinação/inserción persoal e grupal, e a dar resposta a necesidades tendencialmente máis heteroxéneas. A proximidade foise configurando como un factor que axuda a integrar as respostas concretas a demandas que requiren abordaxes integrais. Polo tanto, non é estraño que hoxe os municipios sexan espazos decisivos no benestar individual e colectivo. É no territorio onde conviven o persoal sanitario, os traballadores sociais, os empresarios e os traballadores, os psicólogos, os policía, o persoal da Administración de xustiza, os dinamizadores económicos, os xornalistas, os tendeiros e os políticos; a xente que no territorio, desde a proximidade, sabe e comparte a importancia do que pasa no municipio en relación ao futuro da comunidade, do colectivo que vive e convive nun territorio específico, onde a xente mantén vínculos de pertenza e implicación nos asuntos comúns. O futuro da comunidade pasa tamén polo futuro do municipio e do concello como expresión colectiva deste.

2. ONDE ESTAMOS E CARA A ONDE CAMBIAR?

Ao longo de moitos anos e dentro do que poderíamos considerar as coordenadas básicas da sociedade industrial, o exercicio de goberno caracterizouse por unha clara división entre un ámbito público, no que o voto se entendía como o elemento básico e suficiente de representación e lexitimidade política, e unha esfera privada, na que as relacións sociais esenciais (familia, xénero...) eran consideradas alleas á política.

Por outra banda, a acción colectiva estaba moi centrada no eixe socioeconómico/laboral, con partidos e sindicatos como grandes organizacións de encadramento, e nun marco de interaccións políticas moi centrado nas institucións do Estado. Tamén poderíamos considerar que, en xeral, as diferentes esferas territoriais de poder estaban moi dominadas polo ámbito estatal, que controlaba os recursos de regulación e aseguraba a produción básica de benestar. Ese ámbito central foi quedando sometido, en definitiva, a fortes presións de cambio nas últimas dúas décadas, transitando dos esquemas clásicos de goberno ao que se denominan novos escenarios de gobernación.

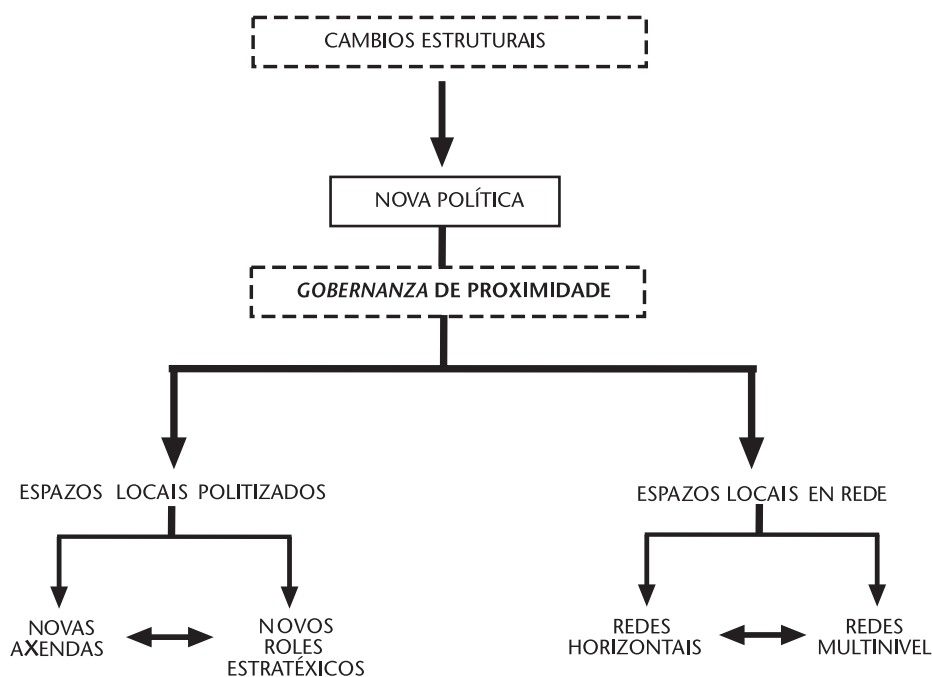
Temos, cada vez máis, novas dialécticas de relacións e regulacións públicas, mercantís, asociativas e comunitarias, competindo polos mesmos espazos de influencia social. A capacidade de goberno xa non se comporta do mesmo xeito unidireccional e xerárquico desde os poderes públicos cara aos cidadáns e cara ao tecido social. Gobernar require cada vez máis capacidade de implicación e compromiso, tanto na definición de problemas e políticas como na xestión de programas e servizos. Á fin e ao cabo, todo iso debe facerse máis desde unha lóxica relacional que non a través de dinámicas de subordinación e xerarquía.

Por outra banda, foron xurdindo novas formas de acción social, máis plurais e heteroxéneas. Temos máis actores presentes nos escenarios políticos e sociais (novos grupos de presión, ONG, novos movementos sociais, redes críticas...), e estes actores fan presión en campos pouco tradicionais (sustentabilidade, relacións de xénero, TIC, opcións sexuais, inmigración...), temas que aos poucos van gañando espazo nas axendas públicas e de goberno, utilizando ademais novos recursos de acción política, menos centrados nos xa clásicos legais e económicos. O marco no que se desenvolven estas dinámicas políticas xa non está tan claramente dominado polo elo central. A descentralización política, dunha parte, e a crecente significación das decisións europeas e dunha economía mundializada, doutra, foron configurando un escenario de goberno multinivel, onde a globalidade e a proximidade xogan de xeito simultáneo.

Como quedou o espazo local nesta nova situación? Unha primeira hipótese faríanos pensar no seu debilitamento, posto que o case monopolio do Estado no ámbito europeo, o reforzamento das institucións globais (OMC, FMI, BM...) ou o evidente reforzamento da esfera rexional así nolo farían pensar. Pero varios factores provocaron unha resignificación dos elementos territoriais e de proximidade, reforzando as oportunidades dos ámbitos locais. Dunha parte, o vello fordismo produtivo foi substituíndose por novos modelos de desenvolvemento que revalorizan os aspectos ecolóxicos e endóxenos, e polo tanto reforzan as especificidades territoriais. Por outra banda, a estrutura social foi fragmentándose e facéndose máis complexa, con máis dinámicas de individualización e con demandas sociais máis heteroxéneas e específicas; e iso esixe respostas tamén máis individualizadas e concretas, difíciles de facer se non é desde lóxicas de proximidade. A vida cotiá, os temas de xénero ou as esixencias de compatibilizar traballo e familia apuntan tamén a dinámicas que á forza fai falta abordar desde o ámbito local. Incluso os procesos de homoxeneización cultural global atoparon respostas que reforzan os aspectos de identidade e de sentido de pertenza comunitaria. A sociedade postindustrial ofrece pois novas estruturas de oportunidade aos espazos locais neste contexto territorial globalizado.

Se aceptamos que a esfera local ten unha nova dimensión e un novo relevo, faría falta ver que características específicas ten a nova e emerxente política local. Destacaríamos dous factores: dunha parte, a esixencia de superar unha visión administrativista e operativa do goberno local e o adianto cara a novas funcións, con axendas de temas máis amplas e con novas esixencias estratéxicas e cualitativas; por outra parte, a necesidade de superar estilos de auto-suficiencia e de avanzar cara a dinámicas máis de relación vertical e horizontal, tanto con outros protagonistas institucionais e políticos de diferentes niveis de goberno como con outros actores sociais, económicos e comunitarios.

CADRO 1. A gobernación de proximidade como espazo político



Elaboración IGOP

3. O FORTALECEMENTO DA DIMENSIÓN POLÍTICA LOCAL

Poderíamos asegurar que, tanto desde a perspectiva comparada como desde a experiencia española, a dimensión política local foise fortalecendo nos últimos anos. Tanto no modelo máis claramente anglo-escandinavo, baseado no principio estatutario ou de autorización competencial, como no modelo continental-mediterráneo, baseado no principio de competencia xeral, os últimos vinte ou trinta anos reforzaron claramente o peso estratéxico e decisivo dos gobernos locais nas novas axendas territoriais e de benestar. Temos exemplos na Gran Bretaña posconservadora, nos pactos entre *Länder* e municipios en Alemaña, no novo papel dos municipios nos países escandinavos ou no evidente incremento de competencias –e non tanto de recursos– nos municipios franceses, italianos ou españois. Todo iso provocou novas formas de articulación tanto intermunicipal como con outros ámbitos de goberno.

En España, unha das tendencias máis claras foi a progresiva expansión das políticas públicas municipais. Hoxe os nosos municipios xa non son, en xeral, aquelas administracións abocadas case totalmente a un número moi reducido de funcións básicas (asfaltado, iluminación, limpeza, ordenación viaria e pouca cousa máis). Tampouco son xa aquelas institucións simplemente executoras de decisións tomadas sempre en niveis superiores de goberno. Desde a década dos oitenta foi xerándose unha axenda local, unha oferta de políticas públicas específica, orientada a construír un certo modelo de municipio de benestar ou, se o queremos dicir doutro xeito, unha dimensión local propia no proceso de construción dos réximes autonómicos e estatais de benestar.

É evidente, no entanto, que o tamaño do municipio é tamén unha variable a ter moi en conta e que, polo tanto, non sempre a autonomía de decisións é igualmente posible en municipios legalmente considerados de xeito case homoxéneo, pero con características reais moi distintas entre si. E tamén é certo que as axendas locais seguen fortemente condicionadas polas limitacións que impón o feito de que as redes escolar e sanitaria, a formación profesional e ocupacional, e os servizos sociais especializados non forman parte, neste momento, da base competencial dos municipios. A participación dos municipios cataláns no gasto público global está aínda lonxe da que se dá na maioría de países europeos.

Pero aínda así, e de xeito xeral, as axendas de intervención municipal ampliáronse notablemente e tamén creceu significativamente a capacidade de gasto. Primeiro foron políticas de promoción económica, de mocidade ou deportivas, despois políticas de rexeneración dos espazos públicos e de rehabilitación de vivendas e edificios, e máis tarde unha rede de servizos sociais de atención primaria máis aló do que era considerado como tradicional neste campo. Nos últimos anos proliferan novas actuacións fronte a problemas novos, entrando en espazos e temáticas que xamais foran tidas en conta: medio ambiente e sustentabilidade, plans comunitarios, promoción de vivenda, educación infantil, plans de igualdade de xénero, programas de cooperación ao desenvolvemento, políticas de innovación tecnolóxica, etc.

Nos últimos anos, constátase unha crecente preocupación por buscar formas máis integradas de relacionar as diferentes políticas e actuacións municipais. Suscítanse plans transversais a partir de criterios territoriais (barrios degradados, rexeneración de centros históricos...), temáticos (exclusión, inmigración...), de franxa de idade (mozos, xente maior...) ou de colectivos específicos (discapacitados, familias monoparentais...), e todo iso relacionado –mellor ou peor– coas tradicionais formas de xestión compartimentadas e segmentadas. E quizais, aínda máis significativamente, xorden estratexias de lectura global das cidades e vilas, buscando procesos de actuación multidimensional vinculados a un certo eixe temático. Destacaríamos as axendas locais 21, os proxectos educativos de cidade, as políticas de nova cidadanía, as iniciativas de cidade dixital ou os emerxentes plans locais de inclusión social, temáticas concretas que buscan conectar diversas formas de actuación dentro de perspectivas teóricas que nos falan de estratexia global de cidade ou comunidade (ver resumo en cadro 2).

Cadro 2. INNOVACIÓN E TRANSVERSALIDADE NAS AXENDAS DE POLÍTICAS LOCAIS				
	POLÍTICAS ECONÓMICAS	POLÍTICAS SOCIAIS	POLÍTICAS TERRITORIAIS	POLÍTICAS AMBIENTAIS
POLÍTICAS DE PRIMERA XERACIÓN	-Ocupación comunitaria e formación -Apoio a empresas	-Atención social primaria -Promoción cultural -Deporte e tempo libre	-Regulación urbanística de usos -Infraestruturas viarias	-Espazos verdes -Control da contaminación
POLÍTICAS INNOVADORAS	-Servizos locais de ocupación e inserción laboral -Pactos territoriais e novos xacementos -Políticas de innovación tecnolóxica	-Políticas de cooperación para o desenvolvemento -Loita contra a exclusión -Plans de igualdade de xénero -Servizos ás familias -Bancos de tempo	-Rexeneración de centros históricos -Plans comunitarios -Pactos de mobilidade -Vivenda diversificada e ecolóxica	-Minimización e xestión sostible de residuos -Nova cultura da auga -Plans de enerxías renovables -Políticas contra a contaminación acústica
ESTRATEGIAS TRANSVERSAIS	- AXENDAS LOCAIS 21 - PROXECTOS EDUCATIVOS DE CIDADE - PLANS DE NOVA CIDADANÍA E INTERCULTURALIDADE - PLANS LOCAIS PARA A SOCIEDADE DA INFORMACIÓN - PLANS LOCAIS DE INCLUSIÓN SOCIAL			

Fonte: IGOP

4. AS NOVAS FORMAS DE GOBERNO E DE GOBERNACIÓN LOCAIS NUN CONTEXTO DE CAMBIO DE ESCALA

Este fortalecemento da dimensión política dos espazos locais non se dá baixo as formas que tradicionalmente caracterizaron o goberno. Para empezar, aínda que o territorio reforzou o seu peso, tamén se fixo menos definible desde unha perspectiva clásica, posto que as escalas poden variar moito en relación a obxectivos e finalidades diversas. Que é hoxe o "local"? Poderíamos falar do que é próximo, pero a propia definición do que é próximo é moi relativa, posto que nos ámbitos rurais uns cantos quilómetros considéranse distancias próximas e nunha cidade esta mesma distancia sitúate moi lonxe. "Local" ten que ver tamén con identidade, con pertenza, con conexión, cun sentido compartido dunha historia vivida

de xeito conxunto. A identidade local pode ser unha construción política, organizada en torno a conceptos como “eles” e “nós”. Tamén é habitual referirse a “local” como unha escala concreta, na que é posible e conveniente tomar certas decisións e non outras. E finalmente tamén falamos de “local” para referirnos a unha esfera de poder concreta, que foi evolucionando ao longo dos séculos e que se relaciona con outras “esferas” ou “niveis” de poder (rexional, estatal e supraestatal) (ver figura 1).

FIGURA 1. Elementos de “local”



Fonte: Adaptado de S. Goss, *Making Local Governance Work*, Palgrave, 2001

Tradicionalmente, o territorio respondía a unha certa imaxe de xerarquía entre cidades e espazos: unhas cidades con fortes centralidades financeiras e institucionais, periferias industrializadas e espazos de terceira orde onde non chegaba nin a urbanización nin a aglomeración industrial. Nos últimos anos, no entanto, producíronse transformacións que o complicaron todo, con fenómenos de contraurbanización e periurbanización, e acaba así xerándose unha idea de territorio-rede onde todo é posible, a partir dunha nova concepción e relativización do que se entende como proximidade. O territorio non é só unha realidade física senón tamén relacional. Polo tanto, fai falta tamén ter en conta os fluxos de relacións á hora de pensar en escalas e espazos e avanzar cara a configuracións institucionais e de goberno máis flexibles do que ata agora temos.

En Europa fóronse producindo procesos de reconfiguración do espazo en dúas direccións: cara á descentralización (masiva e visible) e cara á centralización (selectiva e cualitativa). Desconcéntranse poboacións e actividades cara a unha “periferia” cada vez máis “centro”, pero, por outra banda, se observamos a escala máis ampla e miramos o que pasa na “rede global”, entón vemos procesos claros de concentración de actividades directivas e decisivas en determinados nós centrais. Temos pois dous niveis na representación espacial do territorio. O primeiro fainos acentuar a significación da proximidade e do que esta facilita en relación a interaccións, calidade de vida e cohesión social; en cambio, o espazo é tamén cada vez máis unha rede de fluxos e relacións, que vincula cidades, vilas e territorios, independentemente das distancias físicas que os separan. Na primeira dimensión, os elementos físicos e de conectividade real son moi importantes; na segunda dimensión, os aspectos de conexión virtual son os máis decisivos. Son espazos diferentes pero compatibles entre si: territorios simultaneamente físicos e virtuais, próximos e relacionais.

Esta dobre lóxica do territorio obriga pois aos gobernos e entidades locais a moverse nunha dobre dirección. Por unha banda, aceptar a natureza relacional do territorio e, polo tanto, desenvolver estratexias de conexión e vinculación que vaian máis aló do que teñen máis preto. Pero, por outra banda, deben ser actores colectivos ben integrados e cohesionados internamente, poñendo en xogo os seus “capitais” sociais, humanos e ambientais, mediante pactos e estratexias compartidas que lles permitan aparecer como territorios cohesionados.

Esta configuración territorial, máis integrada na rede, reclama formas de goberno que se adapten ás novas realidades e peculiaridades. Fomos deixando atrás as formas de goberno moi centradas na xerarquía e na visión exclusivamente normativa ou competencial. Tamén se van constatando as limitacións dunha estratexia estritamente de xestión do goberno local. Fómonos dando conta da significación da importancia da interacción con grupos, entidades, colectivos e persoas polo que representan de intereses e de novas visións. Se a sociedade se nos fixo máis complexa, tamén nós temos que avanzar cara a formas de goberno que recollen e incorporen esta complexidade, desde visións máis compartidas que a que significa a elaboración e posta en práctica das políticas e da acción de goberno da comunidade e do territorio. Todos dependemos de todos, todos compartimos problemas e podemos compartir tamén liñas de avance e de mellora, cadaquén desde as súas responsabilidades e desde posicións de poder que non son simétricas, asumindo o conflito entre intereses e actores como un elemento non só natural senón creativo e innovador.

Cando falamos de novos espazos de gobernación, destacamos algunhas características:

- A non existencia dun centro xerárquico capaz de gobernar de forma monopolista e, polo tanto, en positivo: unha visión relacional do poder e dos procesos e resultados.

- A interdependencia. Non quere dicir só que hai moitos actores, senón que entre eles existen dependencias mutuas no momento de tratar de resolver problemas, de avanzar cara aos seus obxectivos e de conseguir resultados.
- Unha certa institucionalización, no sentido menos estrutural do termo; é dicir, un marco de interaccións máis ou menos estables e cun certo nivel de institucionalización.
- Unha visión tamén relacional das interaccións con outras esferas de goberno, esferas coas que se comparten axendas, problemas, intereses, conflitos e actores. Polo tanto, serve máis unha perspectiva de confluencia e de colaboración que unha de xerarquía e exclusividade.

Ao nivel local, os mecanismos representativos seguen sendo o eixe de lexitimación das autoridades locais, pero cada vez ése máis consciente de que fai falta desenvolver novas formas de participación e implicación cidadá que permitan ampliar a lexitimidade de decisións significativas para a comunidade e achegar a xente á complexidade das decisións públicas. O camiño emprendido coa consolidación en moitos municipios dos consellos sectoriais de representación e participación, fará falta ampliálo e diversificalo, buscando compoñentes máis territoriais, que permitan transversalizar problemas, e liñas de solución, chegando aos cidadáns non integrados nas redes cidadás. Neste sentido, as novas formas de participación directa dos cidadáns na toma de decisións que se van experimentando son significativas e dignas de apoiar para seguir aprendendo dos seus puntos fortes e débiles. O goberno das cidades e as comunidades locais non pode suscitarse só como un problema dos concellos, das autoridades representativas locais; debe ser visto como un problema colectivo, no que as regras da xerarquía xa non serven como antes e onde fai falta establecer mecanismos de coordinación e corresponsabilidade cos axentes e actores sociais presentes na comunidade. Só deste xeito se poderá asumir colectivamente a complexidade dos retos futuros.

5. ESTAMOS AVANZANDO? CARA A UN NOVO GOBERNO LOCAL?

Algúns dos elementos de cambio que van xurdindo aquí e alá sobre o papel dos gobernos locais e as súas formas de ordenación e actuación parecen suxerir que moitas destas cuestións foron penetrando no debate político e lexislativo. Nalgúns cambios de estatutos de autonomía estase avanzando respecto diso coa incorporación do concepto de goberno local e con listaxes de competencias, incorporando esferas substantivas para o benestar da poboación nas que ata agora os gobernos locais tiñan unha presenza máis ben periférica.

As liñas que foron servindo de base para a reforma da Lei de bases de réxime local de 1985 van tamén nunha perspectiva parecida e recollen moitas das reivindicacións históricas da FEMP, avanzando así na superación dunha visión propia do texto de 1985, que entendía a presenza das entidades locais nas relacións entre administracións e esferas de goberno desde unha lóxica de inferioridade. Tamén se reforza unha visión das deputacións como órganos de apoio técnico e económico dos municipios, desde unha perspectiva de concertación, seguindo o exemplo dalgunhas deputacións ao respecto.

En xeral, aumenta claramente a conciencia sobre as dificultades financeiras dos concellos, sobre todo dos máis pequenos, e ponse de relevo que todo traspaso de competencias ou servizos ha de ir acompañada da súa correspondente previsión financeira. Poderíamos afirmar que, desde unha perspectiva propia das políticas públicas, observamos un renovado impulso do municipalismo, con frecuentes propostas de transferencia de competencias ou de procesos de concertación en políticas tan significativas como educación, sanidade ou servizos sociais.

Algúns elementos finais:

- O goberno local enfróntase ao futuro desde unha axenda de actuacións máis complexa e heteroxénea do que o facía anos atrás. O cambio de época no que estamos inmersos resitúa a significación e a capacidade de goberno dos concellos.
- A vida dos cidadáns e cidadás está hoxe máis chea de incertezas e de dúbidas sobre o seu traballo, a súa familia e a súa vida do que o estaba hai uns anos. Estas incertezas planean sobre a realidade social e afectan a vida de vilas e cidades. A política ten que ver hoxe en día en vilas e cidades co día a día, con estilos e formas de vida.
- Os concellos e os seus equipos de goberno son os que desde posicións de primeira fila deben xestionar e tratar de implicar conxuntamente a cidadanía na gobernación da vida local e na resolución duns problemas cada vez máis complexos e máis difíciles de resolver desde os recursos e as estruturas de xestión de que dispoñen os gobernos locais.
- O benestar individual e colectivo dos cidadáns depende cada vez máis da capacidade de servizo e da capacidade de xestionar servizos e recursos desde a proximidade dos gobernos locais. Sen os concellos non hai benestar cidadán.
- O territorio é hoxe un elemento central na acción dos gobernos locais. Este territorio vén definido tanto por elementos de proximidade como por elementos de conectividade.
- Gobernar hoxe en calquera cidade ou vila de España require asumir máis interdependencias entre actores e niveis de goberno. Os concellos deben ser facilitadores, desde as súas responsabilidades, do goberno compartido a nivel local. A acción pública é a acción conxunta de público e privado no goberno da cidade.
- Os problemas da xente requiren políticas pensadas e xestionadas desde a proximidade, con lóxicas transversais e con mecanismos e estilos de goberno e xestión participativos. Fai falta sumar esforzos, xerar complicidades e consensuar procesos de avance no marco dunhas opcións estratéxicas definidas de xeito comunitario, aproveitando as oportunidades da proximidade territorial.

Notas

¹ Este relatorio baséase en reflexións, análises, estudos e traballos previos na Área de Goberno e Políticas Locais do conxunto de investigadores que formamos o Institut de Govern i Polítiques Públiques da Universitat Autònoma de Barcelona. Este relatorio é pois froito dun traballo colectivo. Unha primeira versión presentouse na Asemblea da Federación Catalá de Municipios en febreiro do 2006.

Avaliación das políticas e prácticas sobre os conflitos de intereses: un informe comparativo



O artigo pretende expoñer de forma sumaria os diversos enfoques e aproximacións que nove países da Unión Europea están usando para xestionar os conflitos de interese no sector público. Para iso, desenvólvese un marco conceptual no que se definen os conflitos de interese e se sitúan no conxunto das políticas de prevención e loita contra a corrupción. Tamén se analizan as peculiaridades destas políticas dentro do conxunto de políticas públicas dos estados democráticos e, fundamentalmente, compáranse as estratexias de xestión dos conflitos de interese nos nove países estudados, considerando os seus instrumentos en torno a unha serie de variables prefixadas incluídos os mecanismos de detección, investigación e sanción. Todo o artigo conclúe cunha serie de recomendacións e propostas.&

& Palabras clave: corrupción, conflitos de interese, Unión Europea, políticas institucionais, sanción da corrupción

INTRODUCCIÓN

Este artigo presenta unha perspectiva dos enfoques na xestión dos conflitos de intereses no sector público en nove países de Europa, dos cales seis son membros antigos da UE (Reino Unido, Alemaña, Francia, Italia, España e Portugal) e tres son novos membros (Letonia, Polonia e Hungría).¹ O artigo preséntase en catro seccións e un apéndice. A primeira sección presenta o marco conceptual e a definición dos conflitos de intereses nos servizos públicos, e tenta situar as políticas ao respecto dentro do marco de políticas máis amplas, especialmente das orientadas a previr e combater a corrupción. Explica tamén as razóns que gobernan estas políticas, e a súa importancia para o funcionamento da democracia.

A segunda sección parte da base de que as políticas sobre o conflito de intereses deben ser relacionadas con teorías e enfoques máis amplos sobre políticas públicas; porén, as políticas sobre os conflitos de intereses teñen trazos propios, que suscitan dilemas teóricos e prácticos que cómpre analizar.

A terceira sección resume os estudos dos nove países e ilustra os puntos principais e as dificultades que se atoparon para formular e levar á práctica as políticas contra os conflitos de intereses en cada país. Inclúe un balance das vantaxes e desvantaxes referidas á utilidade dos instrumentos legais á hora de previr adecuadamente e xestionar as situacións nas que realmente se dan conflitos de intereses. O artigo tamén aborda o razoamento subxacente ás diversas políticas para deseñar e establecer restricións para as actividades, polo demais lexítimas, económicas, sociais e políticas dos cargos públicos, incluídos os políticos (no eido das actividades económicas e a transparencia) e dos funcionarios (no eido de actividades económicas e implicación en partidos políticos).

A cuarta sección do artigo céntrase en recomendacións referentes ás diversas opcións para formular e levar á práctica este tipo de política pública, e inclúe as conclusións. Finalmente, o apéndice examina sinópticamente os trazos comúns nas estruturas, mecanismos e métodos utilizados para xestionar o conflito de intereses nos países europeos seleccionados. Tamén examina as grandes diferenzas en marcos legais, formas de posta en práctica, mecanismos de avaliación e maneiras de cumprimento.

I. MARCO CONCEPTUAL

Este artigo emprega principalmente como referencia conceptual a definición xenérica de conflito de intereses da OCDE, que é como segue: “un conflito de intereses implica un conflito entre o deber público e o interese privado dun cargo público, no que o interese privado do cargo público podería influír indebidamente na realización das súas tarefas e responsabilidades oficiais” (OCDE, 2004). Consideramos dentro do concepto amplo de conflito de intereses non só as situacións onde se dá, de feito, un conflito inaceptable entre os intereses dun cargo público en tanto cidadán privado e o seu deber como cargo público, senón tamén as situacións nas que hai un aparente conflito de intereses e nas que hai un conflito de intereses potencial. Dáse un conflito de intereses aparente cando hai un interese persoal do que se pode pensar, razoablemente, que pode influír nos deberes do cargo público, aínda que de feito non haxa tal influencia indebida ou non poida habela. A posibilidade de que xurda a dúbida sobre a integridade do cargo e da súa organización obriga a considerar que o conflito de intereses aparente é unha situación que hai que evitar. O conflito de intereses potencial pode ocorrer cando un cargo ten intereses privados que poderían xerar un conflito de

intereses nalgún momento futuro. Por exemplo, se nas semanas vindeiras o cónxuxe do cargo vai ser nomeado director ou presidente executivo dunha empresa implicada nunha decisión tomada polo cargo e este está ao corrente deste nomeamento. En consecuencia, a definición básica utilizada aquí parte da base de que unha persoa razoable e con principios que coñecese todos os feitos relevantes concluiría que os intereses privados do cargo poderían influír indebidamente na súa conduta ou nas súas decisións.

Cómpre entender tamén que o conflito de intereses non é o mesmo cá corrupción: ás veces hai conflito de intereses e non hai corrupción; ás veces hai corrupción e non hai conflito de intereses. Por exemplo, un cargo público involucrado na toma dunha decisión na que ten un interese privado pode actuar rectamente e de acordo coa lei, e por tanto non hai corrupción; e un cargo público pode aceptar un suborno (corrupción) para tomar unha decisión que tomaría de todas maneiras, sen que na súa acción interviñese conflito de intereses ningún. Pero tamén é certo que, a maioría das veces, cando aparece a corrupción xa había un interese privado que influíra indebidamente na acción do cargo público; por tanto, é prudente considerar que a prevención do conflito de intereses é parte dunha política máis ampla para previr a corrupción e combatela. Neste contexto, as políticas sobre o conflito de intereses son un instrumento importante para edificar a integridade do sector público e para defender e promover a democracia.

As actitudes públicas cara á política, os políticos, os partidos e os parlamentos reflicten unha perda de confianza cada vez maior (Pharr e Putnam, 2000; Dalton, 1999); os datos sobre a opinión pública contan claramente a historia desta perda de confianza. A desilusión coa política e os políticos é un feito case universal: nalgúns países, esta tendencia á insatisfacción política, ao receo cara aos líderes políticos e ao declive da confianza nos parlamentos está a debilitar o funcionamento da democracia e implica certo risco de fracaso democrático; noutros países é só unha expresión de fastío co sistema político tradicional.

Unha das teses centrais deste artigo é que unha das principais razóns subxacentes a esta tendencia tan preocupante é a corrupción (Della Porta, 2000; Pharr, 2000). Pero para comprender esta afirmación cómpre entender que é a corrupción: se por corrupción entendemos só os subornos, na meirande parte dos países europeos non sería a corrupción a causa da desilusión, porque o suborno dos cargos públicos non é unha práctica habitual; pero a corrupción non é só o suborno: a corrupción é tamén a captura das políticas, o abuso de poder, o financiamento ilegal dos partidos, a compra de votos, a promesa de favores, o tráfico de influencias... A corrupción non é só o abuso ilegal do poder por parte dos cargos públicos en beneficio dun interese privado directo: a corrupción é tamén todo abuso do poder; e o interese privado implicado non é só directo senón tamén indirecto, isto é, que podería beneficiar non só ao cargo público senón tamén ao partido político que o nomeou.

A ausencia dun marco e un coñecemento integrais sobre as causas, consecuencias e natureza da corrupción significou que os sociólogos e os xuristas analizaron a corrupción nas democracias occidentais desde unha óptica que apunta á lei penal. Por exemplo, de acordo co informe de 2002 do Open Society Institute, a ausencia dese marco integral nos países da UE fixo que a comisión definise a corrupción desde unha perspectiva 'subnocéntrica'. A maioría das democracias occidentais non teñen unha taxa alta de corrupción criminal; en consecuencia, a corrupción non se considerou un factor importante cando se analizou o desencanto político nos países máis desenvolvidos. Pero a corrupción é máis có suborno: a corrupción é a corrupción da política, é dicir, todas as accións nas que os axentes políticos

(incluídos os cargos públicos) rompen as regras do xogo político (democrático) e antepoñen os seus intereses a todo o demais (Villoria, 2006). Por exemplo, as regras do xogo político democrático establecen que os cargos públicos non deben abusar do seu poder para favorecer intereses privados directos ou indirectos. Non só se dá abuso de poder cando quebrantan a lei, senón tamén cando quebrantan as regras da ética pública para aumentar o seu poder ou a súa riqueza.

Tendo estes puntos en conta, cómpre dicir que a corrupción é unha importante ameaza para as institucións e os procesos democráticos; trae consecuencias negativas no político, no económico e no social. Politicamente, reduce a calidade da democracia e a actuación gobernamental, e crea un capital social negativo (Levi, 1996). Cando a corrupción é alta non hai igualdade política: o tratamento de favor para os máis corruptos é a norma en certas democracias nas que as redes corruptas teñen o poder. Nos países moi corruptos, aos políticos e funcionarios corruptos interésalles que a Administración pública non sexa eficiente, porque poden ofrecer, selectivamente, protección contra estes atrancos. A corrupción require confianza entre os suxeitos que participan en intercambios ilegais, e esta confianza favorece o espallamento de densas redes sociais; mais estas redes son sinónimo de clientelismo e subornos (Della Porta e Vanucci, 1997): a corrupción política reproduce estas redes. Economicamente, a corrupción impide o desenvolvemento e detén o investimento; socialmente, promove a desigualdade económica e psicolóxica e estende unha confianza local e particularizada (Rothstein e Uslaner, 2005). Esta confianza particularizada impide a creación dunha confianza xeneralizada e universal, e a confianza xeneralizada é esencial para a solidariedade social e a construción de políticas xustas. Resumindo, a insatisfacción do cidadán co funcionamento dos gobernos e os partidos políticos non tarda en se traducir nun declive da satisfacción coa democracia, nun declive da confianza xeneralizada e nun aumento da popularidade dos candidatos populistas e os partidos extremistas.

Nun sistema democrático, a política debe identificar e promover o interese xeral, respectando as regras do xogo: os políticos farían ben en recordalo. Pero os cargos públicos tamén deben recordar este principio cando participen na formulación da política, cando tomen decisións, cando leven esas decisións á práctica ou cando as avalíen. O descoido deste principio, e ás veces o seu esquecemento, é unha das causas da baixa confianza nas institucións democráticas básicas e unha das razóns máis importantes polas que a maioría dos cidadáns de certos países democráticos non están satisfeitos co funcionamento da súa democracia.

Como podemos ver na táboa 1, a confianza nos parlamentos é baixa en todos os países europeos que se estudaron, pero tamén é verdade que os resultados non son iguais en todos os países. Obviamente, cando a corrupción, en forma de suborno, é alta nun país, os resultados dese país no estudo son aínda peores ca os de países que tradicionalmente teñen menos corrupción; e non son só peores en canto á confianza no parlamento, senón en canto á satisfacción co funcionamento da democracia (véxase a táboa 1).

Táboa 1. CONFIANZA NOS PARLAMENTOS, SATISFACCIÓN CO FUNCIONAMENTO DA DEMOCRACIA E PUNTUACIÓNS NO ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DA CORRUPCIÓN (IPC) NOS NOVE PAÍSES ESTUDADOS E A REPÚBLICA CHECA

País	Moita ou bastante confianza no parlamento (%)	Moi satisfeito, bastante satisfeito co funcionamento da democracia no meu país (%)	IPC, 2005
Novos membros da UE			
Letonia	26,3	28,2	4,2
Polonia	30,1	40,6	3,4
Hungría	32,6	31,6	5,0
República Checa	12,0	36,6	4,3
Membros antigos da UE			
Reino Unido	34,1	44,4	8,6
Alemaña	34,2	72,8	8,2
Francia	38,8	45,5	7,5
España	45,0	63,2	7,0
Portugal	43,7	72,3	6,5
Italia	33,2	34,6	5,0

Fonte: World Values Survey, 2000 e CPI, 2005 (Transparency International)

En conclusión, aínda que a corrupción e os conflitos de intereses son conceptualmente diferentes, cómpre que as políticas sobre os conflitos de intereses sexan parte dunha política máis ampla para prever a corrupción e combatela. Porén, este non é o caso na maioría dos membros da UE anteriores a 2004 que se estudan neste artigo, a non ser polo Reino Unido e, ata certo punto, Alemaña (véxase máis abaixo). Esta práctica puido ser influenciada polas institucións da UE, especialmente a Comisión, durante o proceso de negociación da adhesión. Isto fai que nos preguntemos se, nas democracias consolidadas, a esixencia do establecemento dunha política anticorrupción ampla non será máis un ideal tecnocrático ca unha realidade política.

As políticas para prever a corrupción e combatela inclúen instrumentos e estratexias moi diversos, que podemos organizar en catro grupos: *estrutura, prevención, detección e investigación, e penalización*.

Marco estrutural, que non só inclúe o compromiso político e o liderado ético, senón tamén as estratexias e políticas deseñadas para evitar as grandes desigualdades, construír unha confianza xeneralizada e universal, espallar un capital social positivo e crear unha democracia de alta calidade. Un marco estrutural sólido require certas condicións constitucionais, porque unha democracia de alta calidade adopta os principios de control popular e igualdade política. Estes principios poden dividirse en catro dimensións:

- eleccións libres e limpas
- goberno aberto, transparente e responsable

- dereitos e liberdades civís e políticos garantidos
- unha sociedade democrática, o cal inclúe a representatividade dos medios e a súa accesibilidade para diversos grupos sociais, a responsabilidade ante o público das empresas privadas poderosas, o carácter democrático da cultura política e do sistema de ensino...

Instrumentos de prevención, que inclúen un marco legal efectivo, códigos de conduta factibles, un sistema eficiente de responsabilidades, un funcionariado que progrese polos seus propios méritos e mecanismos de socialización profesional, especialmente en canto a valores éticos e democráticos no sector público

Instrumentos de detección e investigación, que inclúen un corpo coordinador que actúe como vixilante, liñas telefónicas para a denuncia confidencial, programas de protección de confidentes e unha rede efectiva de fiscais públicos, inspectores xerais e interventores.

Instrumentos de penalización, con leis penais, sistemas disciplinarios, procedementos de responsabilidade económica e sancións administrativas.

Onde se sitúan as políticas de conflito de intereses no marco principal das políticas anti-corrupción? Xaora nos catro grupos: son parte do marco estrutural, porque estas políticas axudan o sistema democrático a construír a confianza xeneralizada e a someter o goberno a escrutinio; son parte da estratexia preventiva, porque as leis e estatutos sobre os conflitos de intereses, os códigos de conduta, as leis de incompatibilidade e outros instrumentos como as regras de abstención e retirada rutineira constitúen unha forma moi eficaz de prever a corrupción; son parte da detección e investigación da corrupción, porque algúns instrumentos destas políticas, como a declaración de ingresos ou a declaración do patrimonio da familia, poden axudar moito na detección de prácticas corruptas; e, finalmente, son parte dos instrumentos de penalización, porque nalgúns países existe un delito de conflito de intereses, e noutros hai diversas sancións contra a vulneración das leis e as normativas sobre o conflito de intereses.

Os *instrumentos* máis importantes para prever e evitar os conflitos de intereses son:

- I. Restricións sobre o emprego complementario
- II. Declaración dos ingresos persoais
- III. Declaración dos ingresos familiares
- IV. Declaración do patrimonio persoal
- V. Declaración do patrimonio familiar
- VI. Declaración dos obsequios
- VII. Seguridade e control no acceso a información interna
- VIII. Declaración de intereses privados relevantes para a xestión das contratas
- IX. Declaración de intereses privados relevantes para a toma de decisións
- X. Declaración de intereses privados relevantes para a participación na preparación ou prestación de asesoramento sobre políticas
- XI. Publicación das declaracións de ingresos e patrimonio
- XII. Restricións e control dos negocios posteriores ao emprego ou actividades en ONG
- XIII. Restricións e control sobre os obsequios e outras formas de beneficio
- XIV. Restricións e control dos compromisos externos coincidentes (por exemplo, unha ONG, unha organización política, unha compañía propiedade do goberno...)
- XV. Abstención (retirada rutineira das tarefas públicas cando os cargos públicos entenden que participar nunha reunión ou tomar unha decisión os poñería nunha situación de conflito)

- XVI. Restricións persoais e familiares sobre os títulos de propiedade de empresas privadas
XVII. Alleamento, por venda ou polo establecemento dun fondo de investimentos ou acordos de xestión 'cega'

II. OS CONFLICTOS DE INTERESES COMO POLÍTICA PÚBLICA

Esta sección define as políticas sobre conflitos de intereses, os medios para situalas no programa governamental, a súa lóxica interna e as formas en que se expanden e desenvolven. Nos países estudados, os programas e as decisións sobre os conflitos de intereses inscríbense nun marco máis amplo destinado a prever a corrupción e combatela: son políticas constitucionais, posto que pretenden definir as regras do xogo (Lowi, 1972), proporcionando unha defensa institucional contra patoloxías que son inherentes a calquera actividade política ou administrativa, especialmente o abuso de poder en beneficio propio, directo ou indirecto.

As áreas destas políticas son bastante limitadas, posto que con frecuencia as preparan exclusivamente círculos pequenos, expertos e especializados. Este artigo non presenta unha análise detallada dos procesos nos que se producen estes debates, aínda que a investigación existente demostra os trazos tecnocráticos e centralizados das discusións e interaccións que se dan para deseñar as políticas anticorrupción. En suma, polo xeral este é un proceso de creación de políticas no que participa pouca xente e no que hai moi pouca discusión aberta e moitas compensacións ocultas, especialmente cando hai que redactar as normativas e levallas á práctica.

No marco da teoría do 'cubo do lixo', John Kingdom propón, no seu moi citado *Agendas, Alternatives and Public Policies (1995)*, que para que un problema socialmente importante pase a ser tema para unha política pública cómpre a confluencia de varios ventos, e que 'se abra unha fiestra de oportunidade'. Certos sucesos poden xerar estas correntes ou dinámicas, e talvez facelas converxer nun punto determinado: esta confluencia crea a posibilidade de que o goberno se ocupe dun tema. Hai tres dinámicas ou correntes, autónomas entre si, que poden converxer ou non: a dos problemas, a da política, cos seus intereses e os seus xogos de poder, e a das políticas que propoñen solucións técnicas relevantes a problemas públicos.

Esta 'fiestra de oportunidade' non permanece aberta moito tempo; se quen está interesado no problema non entra rapidamente por ela, o espazo pode ser ocupado por un problema diferente. As fiestras péchanse se novos problemas ocupan o marco e se os que se preocupaban polo problema anterior non foron rápidos dabondo como para metelo pola fiestra mentres estivo aberta. A fiestra péchase tamén cando se pensan medidas pero non se toman decisións, é dicir, se os participantes 'senten' que o problema está a ser abordado pero non se xeran respostas institucionais. A fiestra péchase tamén se mudan os participantes principais sen que aparezan inmediateamente substitutos axeitados, ou se as decisións que se tomaron inicialmente fracasan.

Os respectivos casos dos nove países estudados amosan que, malia que en todos eles se promulgaron normativas, na maioría dos casos as respectivas fiestras de oportunidade pecháronse antes de que a política sobre conflitos de intereses fose adoptada e levada á práctica ata as últimas consecuencias.

A primeira vista, a análise dos programas e políticas destes países mostra un feito sorprendente, que refuta a teoría da 'fiestra de oportunidade': moitas veces as reformas aparecen sen un 'problema preexistente', é dicir, sen que se desen escándalos de corrupción o bastante grandes como para xerar unha consciencia social tan estendida e intensa que puidese crear

e soste o pulo para que se desen esas reformas. Noutros casos, os escándalos estiveron presentes e foron un elemento do proceso de creación da política. En último lugar, nalgúns dos países a corrupción é un fenómeno establecido, e non produce, agás ocasionalmente, escándalos que haxa que ter en conta, senón un fluxo constante de pequenas informacións que circulan e rematan por influír nunha opinión pública que cada vez ve a política e os políticos con máis cinismo, dando pé a unha actitude do tipo 'xa non nos choca nada'. Resumindo, a existencia ou non dun 'problema' non sempre foi un elemento indispensable do proceso de creación da política.

Porén, os instrumentos necesarios estiveron sempre en mans dos axentes políticos: desde hai anos, unha fonte constante de presión a prol da reforma na área dos conflitos de intereses foi a existencia dun gran número de respostas e instrumentos técnicos listos para utilizar (March e Olsen, 1989).

A política sempre foi un estímulo para os programas sobre os conflitos de intereses e contra a corrupción, ben porque o acceso á Unión Europea era unha importante meta política, e as políticas anticorrupción eran parte do compromiso que había que adoptar, ou ben porque algún escándalo impuxo a necesidade de relexitimar o sistema político por medio de medidas simbólicas desta índole; e tamén porque algúns axentes importantes conseguiron artellar unha 'coalición de defensa' o bastante forte arredor da idea do bo goberno, que a coalición oposta non foi quen de evitar (Sabatier, 1999).

O éxito na inclusión dun tema para unha política no programa do goberno non prevén as tensións na súa posta en práctica. Nos casos nos que se deu unha coalición de defensa forte e unida, a posta en práctica das políticas e dos programas tivo certo éxito; onde non se cumpriu esta condición, esta posta en práctica adiouuse constantemente ou, simplemente, fracasou.

A importancia da 'dependencia do proceso' debe ser salientada: o nivel de corrupción fai que sexa fácil ou difícil construír unha coalición de defensa arredor da idea de bo goberno. Canto maior é o nivel de corrupción, máis doado é construír unha coalición; porén, o reverso disto é que canto maior é o nivel de corrupción, máis difícil resulta promulgar regras 'sen trampas' e, sen dúbida, fai que poñelas en práctica sexa máis difícil, posto que o regulamento destas medidas está concibido para que fracase ('reglas con lagoas intencionadas' ou 'trampas').

Cales son os motivos da existencia, frecuentemente difícil e precaria, das normativas sobre conflitos de intereses? Thomas Schelling, recente premio Nobel de economía, estudou o incoherente comportamento dos seres humanos, especialmente en relación coas súas dificultades para aceptar o adiamento das recompensas que cren merecer, e concibiu o que denomina 'loita íntima polo autocontrol'. Este termo quere explicar o motivo para esas incoherencias. Os seres humanos compórtanse como se dúas persoas diferentes estivesen tomando decisións, de acordo con dous momentos moi diferentes: cando pensamos friamente no que cómpre facer e cando temos que facelo (Schelling, 1984).

Para os nosos propósitos, isto quere dicir que dentro dun mesmo líder político ou alto cargo con poder de decisión actúan dúas persoas diferentes. Mentres traballaba na oposición, era un individuo racional e patriótico que avogaba pola adopción de políticas e normativas máis estritas sobre os conflitos de intereses; unha vez no goberno, transfórmase noutra persoa, adiando as decisións que limitan o uso dun cargo público en beneficio propio, aínda que se decata de que ese adiamento prexudica o seu país e deslexitima a política. O primeiro indi-

viduo actúa racionalmente, adoptando o mellor para o seu país e o ben común; o segundo actúa egoistamente, procurando o que cre que é mellor para el, para fortalecer a súa rede de apoios políticos, comprar apoios ou evitar conflitos cos seus partidarios. Con frecuencia, os seguidores e os partidarios rexeitan as normativas sobre conflitos de intereses porque consideran inaceptable que o regulamento os obrigue a ser máis transparentes e a se expoñer máis ao escrutinio do público, dos medios e da oposición.

As actuais dificultades para formular e levar á práctica políticas sobre conflitos de intereses están frecuentemente relacionadas con esta dicotomía interna, case psicolóxica, pero máis a miúdo teñen que ver co conflito entre dous bandos morais na política: un que representa imperativos morais racionais e outro que representa intereses egoístas e sen visión de futuro. Este bando non adoita presentar explicitamente os seus puntos de vista, senón que usa unha retórica baseada nos enormes custos das medidas sobre conflitos de intereses para a economía do país; as insuperables dificultades que estas medidas crearían para atraer individuos de valía desde o sector privado ao público; ou a tendencia aos comportamentos irresponsables que se dá na oposición e nos medios á hora de difundir arteiramente os conflitos de intereses das persoas no poder, 'desviando' así a opinión pública dos 'verdadeiros' problemas do país.

No outro bando, os partidarios dunha normativa sobre conflitos de intereses máis forte desexan preservar os bos principios do goberno democrático dos devastadores efectos das influencias, o clientelismo e máis a corrupción. Porén, teñen un grande atranco que superar para ter éxito, a saber, que as políticas anticorrupción xeran beneficios difusos e custos concentrados (Gomá e Subirats, 1998); os seus resultados son difíciles de prever e xulgar, e só son visibles a longo prazo. Ademais, as políticas preventivas teñen éxito se minimizan a proliferación de escándalos: se só se dan escándalos menores, ou ningún en absoluto, estas políticas pasan desapercibidas; mais os custos destas políticas son moi visibles: molestos impresos que cubrir, máis controis burocráticos, unha maior sensación de estar baixo vixilancia, máis trámites burocráticos, o uso impropio de certa información persoal por parte dos medios ou da oposición, etc.

Se nun momento dado o panorama político está dominado por unha coalición oposta ás políticas anticorrupción, aparece un problema que é unha trampa social: se os que seo puxesen ás políticas anticorrupción fosen cidadáns correntes, o Estado podería adoptar unha postura paternalista, similar ao paternalismo libertario descrito por Susstein e Thaler (2003), para axudar a que eses cidadáns contumaces adoptasen actitudes máis racionais, social ou individualmente. O Estado podería promover e utilizar políticas similares ás que se usan para que os individuos deixen de fumar ou de xogar de forma compulsiva. Pero que se fai cando é o propio Estado, mediante os seus representantes, o que adopta actitudes irracionais? En principio, parece que só a presión externa, internacional, pode ter impacto.

Pódense distinguir dous grupos nos países estudados neste informe. Un intégro os países aos que se lles esixiu que as súas políticas anticorrupción –incluíndo os conflitos de intereses– tivesen unha calidade, eficacia e coherencia aceptables se querían entrar na Unión Europea en 2004. O outro está composto por países que xa eran membros da Unión Europea antes de 2004 e que fixeron axustes nas súas políticas contra a corrupción e os conflitos de intereses para estar ao día coas súas propias realidades internas e cos desenvolvementos internacionais, coñecidos principalmente grazas á OCDE. Hai semellanzas entre os dous grupos, o cal demostra que hai un certo grao de converxencia nos seus enfoques políticos e norma-

tivas. Unha das razóns desta converxencia, ademais dunhas tecnoloxías da información cada vez máis poderosas que facilitan o intercambio de información e a comunicación rápida, é a tendencia ao isomorfismo organizativo.

As teorías sobre o isomorfismo organizativo (DiMaggio e Powell, 1983) afirman que as organizacións forman redes en áreas nas que se agrupan arredor de ámbitos de referencia: nestes últimos xa existen certos arranxos e regulamentos institucionais. De acordo con estas teorías, todas as organizacións públicas pertencerían ao mesmo grupo; isto explica por que os reformadores da Europa central e oriental se inspiraron en solucións que xa se probaran con éxito no seu grupo, é dicir, nas administracións dos estados membros da Unión Europea.

Canto maior sexa o grao de institucionalización do grupo, maior será o grao de isomorfismo. En certos países desenvólvese unha especie de isomorfismo coactivo, nos gobernos subnacionais que están baixo a presión da burocracia central. Ao mesmo tempo, as burocracias centrais tamén están expostas á presión de grupo das organizacións multilaterais internacionais, que promoven a xeneralización por todos os países de políticas consideradas o bastante boas (con frecuencia denominadas 'as mellores prácticas'). O isomorfismo tamén o fomenta o constante fluxo de información técnica desde as organizacións internacionais ás administracións nacionais por medio de consultores, mesas redondas, revisións paritarias, etc. Todo isto xera unha presión normativa, é dicir, un conxunto de valores, métodos de traballo e mecanismos para avaliar lexitimamente o exercicio e os criterios cognitivos que se consideran lexitimos, e que os burócratas tratan de adoptar nas súas áreas de traballo ou actividades nas institucións nacionais.

O isomorfismo explica as políticas e os programas que se estableceron en diversos países para previr o conflito de intereses. Nos novos membros da Unión Europea, a ambición de seren admitidos actuou como un forte factor coactivo para instaurar e formar as súas políticas e os seus programas contra a corrupción e os conflitos de intereses, porque estes eran parte dos requisitos para a admisión. Nos membros anteriores a 2004 os regulamentos e programas sobre os conflitos de intereses son sobre todo consecuencia de presións normativas nacionais e internacionais que precipitaron os movementos de reforma.

As diferentes orixes das presións para a reforma produciron consecuencias de importancia: as políticas impostas teñen menos posibilidades de ser levadas á práctica, porque quen aplica a presión tende a non ter en conta as carencias institucionais e culturais que existen en cada contexto. As políticas promovidas internacionalmente contra a corrupción e os conflitos de intereses encaixan bastante ben nas sociedades posmaterialistas, pero non o fan nas sociedades onde aínda predominan os valores de subsistencia (Inglehart, 1998). A próxima sección presenta un informe dos elementos comúns e diferentes que se atopan en cada un dos países estudados neste artigo.

III. ELEMENTOS ÚNICOS OU INNOVADORES DO PROGRAMA DE CADA PAÍS

No apéndice estúdanse as coincidencias e diferenzas amplas en marcos legais, medios para levarlos á práctica, mecanismos de avaliación e formas de impor o cumprimento destas medidas en cada país. Ademais da visión xeral destas coincidencias e diferenzas, presentamos agora os elementos únicos ou innovadores do programa de cada país. Tentaremos amosar tamén o razoamento subxacente ás diversas políticas.

Reino Unido

O regulamento británico sobre conflitos de intereses é o máis antigo: a *Prevention of Corruption Act* data de 1889. O enfoque británico baséase na idea de que os conflitos de intereses son un aspecto das normas éticas do sector público; os sete principios da vida pública aplícanse a todos os que traballan no sector público, e o Comité de Normas sobre a Vida Pública emite recomendacións que valen para todos eles. Aínda que non hai una única normativa que se ocupe do conflito de intereses para todos os servizos públicos, hai sete principios da vida pública que son a referencia común pola que se xulgan as normas da vida pública: os sete principios foron adoptados por sucesivos gobernos. Dada a súa importancia, é bo enumeralos todos:

Desinterese. Os cargos públicos só deben tomar decisións en nome do interese xeral. Non deben tomalas para gañar beneficios, económicos ou doutra índole, para eles mesmos, as súas familias ou os seus amigos.

Integridade. Os cargos públicos non se deben poñer baixo a obriga, económica ou doutra índole, de individuos ou organizacións que poidan influír na realización das súas tarefas oficiais.

Obxectividade. Ao levar a cabo operacións públicas, incluídos os nomeamentos públicos, a concesión de contratos, ou a recomendación de individuos para gratificacións e beneficios, os cargos públicos farán as súas escollas baseándose nos méritos.

Responsabilidade. Os cargos públicos son responsables ante o público das súas decisións e accións, e teñen que se someter a calquera forma de escrutinio que se considere oportuna para o seu traballo.

Transparencia. Os cargos públicos deben ser tan francos como sexa posible con respecto a todas as decisións e accións que acometan. Deben xustificar as súas decisións e non restrinxir a información máis ca nos casos en que o interese xeral así o requira.

Honestidade. Os cargos públicos teñen o deber de declarar calquera interese privado relacionado coas súas tarefas públicas e de tomar medidas para resolver calquera conflito que xurda de maneira que o interese xeral resulte protexido.

Liderado. Os cargos públicos deben promover e apoiar estes principios por medio do liderado e o exemplo.

O Comité de Normas sobre a Vida Pública (unha comisión permanente do parlamento) examina as preocupacións do momento sobre a conduta de todos os traballadores públicos (cargos de goberno central e local, deputados, a sanidade pública e órganos públicos non departamentais), incluíndo os acordos relativos ás actividades económicas e comerciais, e emite recomendacións sobre calquera cambio que se precise facer para manter os estándares máis altos de corrección na vida pública.

Tamén é particular a resistencia a exixir a declaración dos ingresos e o patrimonio persoais e familiares e a publicación destas declaracións: no Reino Unido non existe a obriga xeral de declarar ingresos e patrimonio, e o motivo é evitar a intromisión na intimidade que implican tales obrigas. O enfoque británico baséase na idea de que todo traballador público debe declarar todo interese, pecuniario ou mesmo non pecuniario, do que se poida cabalmente pensar que inflúe nas súas accións. No sistema británico, as claves son a transparencia e a responsabilidade persoal.

Portugal

O enfoque portugués ten semellanzas co británico, pero tamén ten varias medidas que non protexen demasiado a intimidade, como por exemplo a declaración e publicación dos ingresos e o patrimonio. O motivo deste enfoque tan severo é a insatisfacción social causada polos casos de corrupción que se descubriron en Portugal en anos recentes, e a suspicacia sobre a capacidade da administración e do poder xudicial para actuar con eficacia.

Un trazo interesante do caso portugués son os impedimentos que se poñen ás empresas das que son accionistas os cargos públicos, persoalmente ou a través dos seus familiares próximos, se posúen máis dun 10% do seu capital. Neses casos, as empresas non poden concorrer a contratos de fornecementos ou servizos ao Estado ou outras organizacións públicas. En Portugal, coma no Reino Unido, sempre que un deputado presenta un proxecto de lei, ou participa nunha actividade parlamentaria, sobre asuntos nos que ten algún tipo de interese privado, directo ou indirecto, que se poida ver afectado pola decisión do parlamento, está obrigado a declaralo de antemán.

Pero o trazo máis rechamante do enfoque portugués é o papel do Tribunal Constitucional no control e detección de conflitos de intereses nos servizos públicos: o principal elemento do control xeral de que non se dean incompatibilidades nin impedimentos nos cargos públicos é unha declaración destes ante o tribunal. Nesta declaración deben garantir a inexistencia de incompatibilidades e impedimentos, referíndose claramente a todos os cargos, funcións e actividades profesionais que desempeña, así como as accións que poida posuír; esta declaración debe ser remitida ao Tribunal Constitucional nun prazo de sesenta días desde a toma de posesión. Ao tribunal correspóndelle examinalo, comprobalo e, no seu caso, aplicar as sancións previstas pola lei para o suposto de infracción ou desprezo das normas sobre incompatibilidades. Se os cargos non presentan esta declaración, o Tribunal Constitucional notifícalles que dispoñen dun prazo adicional de trinta días para facelo; en caso contrario, perden o seu posto. Para aumentar a eficacia do sistema de control, a lei establece tamén que os secretariados nos que desenvolven o seu labor os cargos deben notificar ao Tribunal Constitucional os nomes destes e máis a data na que toman posesión do seu posto.

Letonia

En Letonia, os regulamentos sobre os conflitos de intereses son parte dunha política máis ampla para previr a corrupción e combatela. O enfoque letón baséase na existencia dunha oficina moi poderosa para detectar, investigar e vulgar os casos de corrupción. Letonia é un país que sufriu altos niveis de corrupción; para reducilos e atinxir unha correcta incorporación á Unión Europea, o goberno introduciu unha ampla estratexia para previr a corrupción e combatela. O que distingue a Letonia doutros países é a estratexia e o papel da Oficina para Detectar e Combater a Corrupción: a Oficina é unha institución interesante con amplos poderes, malia non ter o persoal suficiente e non ser completamente independente. Así, por exemplo, o director da Oficina é nomeado por un período de cinco anos, pero pode ser destituído polo parlamento se así o recomenda o gabinete ministerial, e tanto os funcionarios das oficinas central e local coma os directores das delegacións territoriais da Oficina son nomeados, e poden ser destituídos, polo director seguindo uns criterios amplos. As prerrogativas da Oficina inclúen entre outras:

- O desenvolvemento dunha estratexia anticorrupción e o deseño dun programa nacional anticorrupción, que despois é aprobado polo gabinete ministerial.
- A coordinación da cooperación entre as institucións indicadas no programa nacional para asegurar a posta en práctica do programa.
- O control do cumprimento da lei "Para a prevención do conflito de intereses nas accións dos funcionarios do Estado" e doutras restricións adicionais regulamentadas para os funcionarios do Estado.
- O estudo das queixas e informes emitidos dentro da súa xurisdición e levar a cabo as comprobacións suxeridas polo presidente de Letonia, o parlamento, o gabinete ministerial e o Fiscal Xeral do Estado.
- A compilación e análise dos resultados destas comprobacións, da información contida nas declaracións presentadas polos funcionarios do Estado, das infraccións que poidan conter estes informes ou o non cumprimento das restricións ditadas pola lei.
- O exame das declaracións dos cargos públicos no marco da lei "Para a prevención do conflito de intereses nas accións dos funcionarios do Estado".
- A presentación de cargos de responsabilidade administrativa e a imposición do castigo nos casos de violación administrativas na área de corrupción, tal como prevé a lei penal.
- A investigación e as accións operativas para descubrir delitos na área de corrupción no funcionariado nacional, tal como prevé a lei penal.
- O control para se asegurar de que as organizacións políticas (partidos) cumpran coas normas sobre financiamento de partidos.

Francia

O elemento máis distintivo do enfoque francés é a súa marcada preocupación coas actividades levadas a cabo polos traballadores públicos após o seu paso pola administración. Os funcionarios teñen prohibido traballar en empresas que estivesen baixo o seu control nos últimos cinco anos. As sancións penais contra a procura do interese privado é outro trazo distintivo do sistema francés. En Francia hai un regulamento moi interesante sobre os conflitos de intereses dos funcionarios.

Probablemente Francia teña o mellor regulamento sobre as actividades posteriores dos traballadores públicos; ten tamén un sistema moi estrito de incompatibilidades cos servizos públicos. O control e a detección das incompatibilidades e as actividades posteriores lévase a cabo mediante un control xerárquico. Pero tamén hai tres comisións de ética profesional (unha para a Administración central, outra para a Administración local e rexional e outra para a sanidade pública) que teñen que ser consultadas antes de que un funcionario deixe a administración e pase a traballar no sector privado. Estas comisións teñen a potestade de abrir un procedemento para reunir todos os feitos relevantes e, despois de escoitar a todas as partes interesadas, emitir unha resolución non obrigatoria sobre a consulta; a resolución envíase á autoridade administrativa que ten a responsabilidade legal de tomar a decisión: esta resolución pode declarar o posto no sector privado compatible, incompatible ou compatible baixo certas circunstancias.

Outro trazo interesante do sistema francés é a existencia dun delito específico relacionado cos conflitos de intereses: a procura ilegal de interese. Calquera funcionario ou empregado público pode ser acusado deste delito se acepta un posto nunha empresa que estivese

baixo a súa supervisión nos últimos cinco anos; é tamén delito que un cargo público (incluídos os electos) teña, reciba ou manteña un interese nunha empresa baixo supervisión. Porén, a normativa sobre o conflito de intereses e incompatibilidades para os cargos electos e os políticos é moi permisiva, e o sistema de control e detección admitiría algunhas melloras.

Hungría

Hungría ten un sistema completo e detallado de regras e normas sobre as incompatibilidades, pero non posúe unha normativa sobre os conflitos de intereses, nin a entidade independente que se precisa para detectar e investigar con imparcialidade os conflitos de intereses. O enfoque húngaro é principalmente xurídico, e baséase na instauración de leis e regulamentos para previr a corrupción e combatela.

Após analizar o sistema húngaro é evidente que hai certa influencia francesa nos regulamentos; por exemplo, é compatible un cargo local electo co cargo de membro do parlamento (recordando ao *Cumul de mandats* francés): os alcaldes poden ser elixidos deputados. En 2004 Hungría estableceu un órgano consultivo, chamado "Corpo consultivo para a vida pública sen corrupción", moi parecido nas súas funcións ao organismo francés "Service central de prévention de la corruption". A maneira en que están reguladas as incompatibilidades dos funcionarios é interesante: de acordo coa lei hai tres tipos de funcionarios (funcionarios comúns, funcionarios que traballan en servizos públicos como a sanidade ou a educación e funcionarios que traballan na seguridade pública), e cada un ten o seu propio regulamento; o problema desta opción son as inconsistencias e contradicións entre regulamentos. Un trazo interesante do sistema húngaro é que un funcionario non pode traballar nunha área ou servizo na que hai intereses familiares; evidentemente, esta incompatibilidade só se dá cando o funcionario ten responsabilidades de control ou supervisión desa área. Mais, como apuntamos antes, os principais problemas deste enfoque son a falla dun regulamento específico sobre conflitos de intereses e a falla de independencia dos organismos encargados da detección e da investigación dos conflitos de intereses.

Polonia

Dos países estudados neste informe, Polonia é o que ten unha percepción da corrupción máis alta. Os motivos son complexos e difíciles de resumir, pero hai un que cómpre ter en conta: a sociedade polaca non relaciona a corrupción co conflito de intereses. Isto é probablemente unha das razóns polas que o sistema legal trazado aínda non foi completamente levado á práctica e existe certa impiedade nos casos nos que os cargos públicos quebrantan as normas sobre conflitos de intereses. Precísanse melloras sociais e lexislativas, e o novo goberno debe acometelas.

Segundo o índice de percepción da corrupción de 2005 de Transparency International, Polonia ten unha puntuación de 3,4 sobre dez, o que implica corrupción bastante alta. Estes datos explican a importancia dunha estratexia completa contra a corrupción en Polonia: esta estratexia existe, e as políticas sobre conflitos de intereses entran dentro desta estratexia ampla. Xaora, o marco das políticas sobre conflitos de interese está dado por diversas leis e outros instrumentos que gobernan distintos aspectos da Administración pública e as actividades de certas categorías de funcionario e dos funcionarios en xeral. As emendas para poñer ao día a lexislación existente comezaron en 1990, mentres que a maioría das novas normas lexisladas se puxeron en práctica desde 1997: agora pódese dicir que o marco legal polaco sobre os conflitos de intereses está completo e detallado.

Resulta interesante o sistema de recusación ou 'abstención' detallado no *Código de procedemento administrativo*, porque contempla a posibilidade de impedir que un cargo público de imparcialidade cuestionable participe nun caso (suspensión). É probable que a lista de motivos para a suspensión contida na lei estea incompleta, e o uso da mesma lei sexa restrinxido, pero é un regulamento interesante. Tamén son interesantes as prohibicións específicas sobre procedementos de adquisición pública, que impiden que un funcionario actúe en nome dun ordenante. Por último, é salientable o procedemento de revelación de intereses privados para os funcionarios, que ten tres pasos: antes, durante e despois do emprego. Con todo, aínda que o sistema legal sexa completo e detallado, a política de conflito de intereses non funciona: cal é o problema? Hai dous erros importantes no enfoque polaco: as leis aínda non se puxeron totalmente en práctica, e non hai un organismo independente e específico encargado de detectar e investigar os conflitos de intereses. O novo goberno debería matinar no establecemento dun sistema de inspección efectivo, un centro de coordinación que puidese vixiar a posta en práctica dos programas, e unha definición clara do regulamento, as sancións e a autoridade encargada de impor esas sancións.

Alemaña

O modelo alemán é un bo exemplo dunha aproximación xurídica ao problema dos conflitos de intereses; obviamente, precísase unha lei administrativa moi desenvolvida e sofisticada para introducir unha aproximación así noutro país.

O enfoque alemán é sinxelo, baseado principalmente na idea de que todo cargo público, especialmente cando actúa nun procedemento administrativo, debe informar de calquera interese privado (pecuniario, ou mesmo non pecuniario) do que se poida cabalmente pensar que inflúe nas súas accións públicas. Só o director do departamento ou corpo xerarquicamente superior pode decidir se se exclúe ou non a persoa que declarou ese nesgo; se a persoa é excluída dun procedemento administrativo, xa non pode participar en ningunha actividade que puidese influír na decisión.

Ademais, tres trazos salientables do sistema alemán son:

A importancia do sistema xurídico: é imposible entender o modelo alemán sen ter en conta que Alemaña é un Estado de dereito (*Rechtstaat*). As súas políticas baséanse en principios legais e deben desenvolverse de acordo co sistema legal. Para o tema que nos ocupa, o principio máis importante é que a lei debe ser aplicada en igualdade e os procedementos deben ser xustos. A relación entre Administración pública e individuo réxese pola obriga da administración de axudar o individuo a exercer os seus dereitos.

Como no Reino Unido, non só é importante evitar calquera conflito de intereses, senón tamén evitar dar a impresión dese conflito. O cargo público ten a obriga de evitar todas as actividades que puidesen dar a impresión de que está disposto a violar as leis ou os seus deberes.

Todas as decisións dos tribunais e da Administración pública que interfiran cos dereitos e as liberdades deben estar xustificadas: esta xustificación require que o xuíz ou o cargo público teñen que deixar constancia escrita do que van decidir, "función dunha advertencia" ou "control de si mesmo".

Para garantir o principio de igualdade e evitar dar a impresión dunha conduta impropia, o modelo alemán estableceu un sistema minucioso de recusación e abstención. Todas as persoas que actúen en nome da administración deben ser excluídas dun acto administrativo ou un contrato administrativo cando, por exemplo:

- estean involucradas no procedemento administrativo en nome da administración e tamén como parte interesada.
- sexan familiares dunha parte interesada no procedemento administrativo.
- actúen no nome dunha parte interesada no proceso administrativo.
- sexan familiares de alguén que está a actuar en nome dunha parte interesada no procedemento administrativo.
- sexan empregados dunha parte interesada no procedemento administrativo. Estas normas evitarían todo conflito de lealdade e intereses.
- emitisen un ditame pericial sobre temas relevantes para a decisión do procedemento administrativo.

En Alemaña, a detección dos conflitos de interese baséase no control xerárquico e no dereito do cidadán a apelar: se unha persoa cre que no procedemento participou un cargo público parcial, pode apelar; e se ten razón, a decisión ou o resultado do procedemento é ilegal e carente de valor. E, por último, o cargo público involucrado só se enfronta a consecuencias penais ou disciplinarias se a violación do regulamento sobre conflitos de intereses foi intencionada ou froito da negligencia.

Italia

De entre os países máis desenvolvidos, Italia é o que ten a maior percepción da corrupción. Ten tamén outro trazo específico: o home máis rico do país, propietario do grupo de comunicacións máis importante, foi elixido primeiro ministro dúas veces nos últimos anos e é aínda o líder do partido máis votado en Italia. Ademais, a maior parte do emprego público foi privatizado e suxeito a negociación colectiva desde 1993, aínda que os deberes dos empregados seguen definidos unilateralmente polo sector público, de acordo co artigo 54 da Constitución, que afirma que os cidadáns a quen se lles confíen funcións públicas deben levalas a cabo con disciplina e honor. Os convenios colectivos son os responsables de definir as faltas e as medidas disciplinarias, e non adoitan contemplar sancións para os conflitos de intereses.

Italia é o exemplo máis evidente das consecuencias negativas derivadas da ausencia dun regulamento completo sobre conflitos de intereses. Italia ten unha normativa aceptable sobre conflitos de intereses para os funcionarios, os xuíces e os cargos electos locais. Por exemplo, o Código de conduta dos funcionarios, instaurado por un decreto do Ministerio de Administracións Públicas o 28 de novembro de 2000, di que “o empregado manterá unha postura de independencia para evitar tomar decisións ou levar a cabo actividades relacionadas coas súas tarefas en situacións de conflitos de intereses reais ou aparentes. Non levará a cabo ningunha actividade que entre en conflito co correcto desempeño das tarefas asociadas ao seu traballo, e tomará medidas para evitar situacións e condutas que poidan prexudicar os intereses ou a imaxe da Administración pública” (art. 2.3); “o empregado absterase de participar en decisións ou actividades que poidan afectar os seus intereses ou os dos seus familiares e seres próximos” (art. 6.1).

Porén, a ausencia dunha normativa para os membros do parlamento, incluíndo o primeiro ministro, produciu distorsións moi serias na democracia italiana: os problemas viñeron da elección como primeiro ministro do home máis rico de Italia, propietario do grupo de comunicación máis importante. Hai dous anos, após un longo período de debates e discusións entre os políticos e a opinión pública, o problema do conflito de intereses entre cargos políticos e o desempeño de diversas actividades e profesións foi abordado nunha lei: a Lei núme-

ro 215 do vinte de xullo de 2004, que entrou en vigor o dous de setembro de 2004. En virtude desta nova lei, no exercicio das súas tarefas, os políticos deben preocuparse unicamente dos intereses públicos e, en consecuencia, en caso de conflito de intereses, deben absterse de actuar e de participar nas resolucións de comités políticos. De conformidade coa nova lei, a Autoridade de Competencia Italiana, e a Autoridade Italiana de Comunicacións para os casos específicos de conflito de intereses no eido das comunicacións, encárgase de controlar e evitar os conflitos de intereses. O alcance destas funcións de control e prevención está delimitado polos artigos 1, 2 e 3 da lei.

O artigo 1 afirma que o primeiro ministro, os ministros, os secretarios de estado e os comisarios extraordinarios de goberno son “membros de goberno”, e son polo tanto os destinatarios da lei. O artigo 1 (1) tamén impón aos membros do goberno a obriga de dedicarse exclusivamente a “traballar para os intereses públicos”, e prohíbelles “levar a cabo calquera acto e tomar parte en calquera decisión colectiva en situacións de conflito de intereses”.

O artigo 2 enumera todas as actividades que son incompatibles con un posto no goberno: por exemplo, calquera emprego no sector público ou no privado, ou desempeñar actividades profesionais nun eido relacionado co departamento gobernamental en cuestión. A escolla entre a incompatibilidade e a inelixibilidade ou a imposibilidade de concorrer a unhas eleccións está relacionada cos diferentes propósitos destas dúas institucións no sistema legal italiano, dado que o propósito da incompatibilidade é garantir que os representantes electos desempeñen correctamente as súas responsabilidades cando se atopan en situacións persoais que teoricamente poderían prexudicar a súa actividade.

O artigo 3 define o concepto de conflito de intereses en referencia a dúas situacións diferentes e alternativas (como se evidencia no uso da conxunción disxuntiva ‘ou’): “a) a existencia dunha das situacións de incompatibilidade enumeradas no artigo 2; b) os casos nos que a medida ou omisión teña un efecto específico e desexado sobre as posesións do suxeito, do seu cónxuxe ou dos seus familiares ata o segundo grao, ou das compañías ou outras actividades controladas por el, tal como se especifican na sección 7 da Lei número 287 do dez de outubro de 1990, e isto en detrimento do interese público.” É un trazo salientable que o conflito de interese non se dá só pola comisión dun acto por parte do suxeito, senón tamén pola omisión dun acto que debía ser realizado.

O regulamento dos conflitos de intereses complétase cunha lista detallada dos poderes, funcións e procedementos das autoridades administrativas independentes responsables do control, a prevención e o castigo destes casos, xunto coas penalizacións aplicables. Para as empresas en xeral, esta responsabilidade recae sobre a Autoridade de Competencia, instituída pola Lei número 287 de 1990, artigo 6; para as empresas no sector dos medios e a prensa escrita, a responsabilidade non é só da Autoridade de Competencia, senón tamén da Autoridade Reguladora das Comunicacións, instituída pola Lei número 249 de 1997.

En teoría, estas autoridades teñen amplos poderes para levar a cabo investigacións e impor penalizacións de acordo coa lexislación vixente; tamén poden actuar por iniciativa propia, garantindo o principio de *audi alteram partem* mais as normas de transparencia administrativa. Os seus poderes non exclúen os poderes dos tribunais, ou de calquera outra autoridade, con respecto ás infraccións criminais, civís, administrativas ou disciplinarias, e de feito teñen a obriga de informar as autoridades xudiciais de calquera caso de infracción penal.²

Pero hai dous problemas coa lei: o primeiro é que a estipulación de “detrimento do interese público”, requirida pola derradeira parte da definición, é imposible de verificar, posto

que implica unha avaliación arbitraria dun obxecto intanxible: sempre se poderá identificar un interese público que foi protexido por unha decisión pública e un que foi sacrificado; establecer se o beneficio é maior có sacrificio ou viceversa é unha decisión política e, como tal, arbitraria.

O segundo problema, salientado por diversos autores e polo Consello de Europa, é que a Lei 215 non inclúe o concepto de “*propiedade como tal*” dunha empresa entre os casos de incompatibilidade ou conflito de intereses. Tendo en conta estas dúas deficiencias poderíamos concluír que a lei non abonda para resolver o problema dos conflitos de intereses do primeiro ministro ou os membros do goberno de Italia.

España

En xeral, España ten un bo marco legal no tocante á administración: as regras de recusación e abstención están ben desenvolvidas e moi detalladas. Sempre que se dea un conflito entre o interese público e o interese privado dun cargo nun procedemento administrativo, o cargo implicado debe declaralo e solicitar ser exento de participar nese procedemento. Só o director do departamento ou a autoridade xerarquicamente superior pode decidir se se exclúe a persoa que declarou o nesgo ou non, pero os cargos involucrados están suxeitos a accións disciplinarias se non declaran o seu interese privado.

O regulamento do funcionariado, baseado no modelo francés, ten tamén unha descrición moi detallada dos deberes, faltas e consecuencias disciplinarias, aínda que os conflitos de intereses non están suficientemente regulados. Esta situación cambiará se o Congreso aproba o novo estatuto do funcionariado nos próximos meses, porque incluírá un réxime regulador dos conflitos de intereses, así como un código de conduta.

A forma de tratar os conflitos de intereses de deputados e senadores é principalmente preventiva e formal, baseada nunha declaración de intereses por escrito. Pero a disciplina que demandan os grupos parlamentarios practicamente impide a defensa de calquera tipo de interese privado por parte dun deputado: teñen que seguir as instrucións do líder do partido e, en xeral, non teñen a posibilidade de tentar defender os seus intereses privados.

Con todo, o trazo máis interesante do modelo emerxente español é a normativa sobre altos cargos e membros do goberno. A dita normativa se pode dividirse en dúas normas: o Código de bo goberno dos membros do goberno e dos altos cargos da Administración xeral do Estado, que xa está vixente, e a lei sobre conflitos de intereses, recentemente aprobada e xa en vigor.

Con respecto ao Código de bo goberno, interesa salientar que os sucesivos informes de organismos internacionais como o GRECO de 2001 afirmaron que en España non había un código de conduta para a Administración pública. Aínda que existían normas legais, non se deseñaran nin puxeran en práctica códigos de conduta para orientar e axudar aos empregados públicos. Debido a isto, o actual goberno, cumprindo o seu programa electoral e os consellos neste sentido da OCDE, aprobou en febreiro de 2005 o Código de bo goberno. O seu obxectivo é ofrecer “aos cidadáns o compromiso de que todos os altos cargos no exercicio da súa función non só cumpran as obrigas detalladas nas leis, senón que as súas accións tamén estean inspiradas e guiadas por principios éticos e códigos de conduta”. Algúns dos principios que os altos cargos están obrigados a respectar son:

- Transparencia da información: os altos cargos proporcionarán información aos cidadáns sobre a operación das organizacións do sector público das cales sexan responsables e, cando leven a cabo campañas informativas, evitarán calquera acción que vaia alén do contido informativo.

- Custodia de documentos: garantirán que se conserve a documentación para a súa transmisión e entrega aos novos gobernos.
- Servizo público a tempo completo: os altos cargos da Administración xeral do Estado absteranse de aceptar cargos e postos executivos en organizacións que limiten a súa dispoñibilidade e a dedicación ás súas responsabilidades.
- Austeridade no uso do poder: os altos cargos evitarán accións externas inadecuadas ou ostentosas que poidan diminuír a dignidade coa que se debe exercer o servizo público.
- Prohibición de aceptar agasallos: rexeitarase todo agasallo, así como todo favor ou servizo en condicións vantaxosas, sempre que vaian alén dos usos aceptados, sociais e de cortesía, e poidan condicionar o exercicio das súas funcións. No caso de agasallos de máis entidade, estes pertencerán ao patrimonio do Estado.
- Promoción do contorno cultural: a protección do contorno cultural e da diversidade lingüística inspirará as accións dos altos cargos no exercicio das súas competencias, así como a protección do medio ambiente.
- Protección da igualdade de xénero e respecto por esta: na acción administrativa, e particularmente na toma de decisións, promoverase o respecto pola igualdade de xénero, e removeranse os atrancos que poidan crear dificultades.
- Obxectividade: a acción dos altos cargos terá por alicerces consideracións obxectivas orientadas cara ao interese común, e non calquera outro factor que exprese posicións empresariais, familiares, persoais ou doutro tipo, que poidan chocar con este principio. Absteranse de participar en calquera tipo de negocio que poida menoscabar a obxectividade da administración.
- Imparcialidade: na súa acción, os altos cargos absteranse de calquera actividade ou interese privados que corran o risco de xerar conflitos de intereses co seu posto público.
- Neutralidade: non acelerarán ou influenciarán a resolución de trámites burocráticos ou procedementos administrativos sen bos motivos.

A Secretaría Xeral para a Administración Pública informará anualmente ao gabinete das posibles violacións destes principios éticos para corrixir os procedementos erróneos e propor as medidas oportunas para asegurar a obxectividade das decisións da administración; as sancións poden incluír o cesamento.

En canto á segunda norma, o obxectivo da lei sobre conflitos de intereses en membros do goberno e funcionarios de alto rango da Administración xeral do Estado é "establecer as obrigas que afectan aos membros do goberno e os funcionarios de alto rango da Administración xeral do Estado para previr situacións que poidan dar pé a conflitos de intereses."

Esta lei preparouse á vista das limitacións da lei actualmente vixente: após unha avaliación da aplicación, desde 1995, da normativa sobre incompatibilidade para os funcionarios de alto rango, concluíuse que era necesaria unha reforma urxente. A normativa establecía unha incompatibilidade absoluta con calquera outro posto, así como a prohibición explícita de posuír, directa ou indirectamente, máis do 10% das accións dunha compañía que estea contratada polo sector público. Ademais, obrigaba o funcionario a emitir as seguintes declaracións: un informe da actividade anterior á toma de posesión, un informe de bens e dereitos e un informe anual de ingresos.

Porén, esta norma tiña enormes lagoas que poderían impedir poñela en práctica: o quebrantamento da norma sancionábase cunha mera mención no Boletín Oficial do Estado, e a investigación da suposta acción irregular levábase a cabo unha unidade que non é indepen-

dente, orgánica nin funcionalmente, do goberno. Xaora, o principal problema era que se lle outorgou a un organismo inadecuado o control do que se declaraba e a investigación das actividades incompatibles. Sen menoscabar a profesionalidade dos traballadores da Inspección de Servizos do Ministerio de Administracións Públicas, é evidente que esta unidade non ten capacidade real para declarar a incompatibilidade dun ministro ou dun secretario de Estado: os traballadores da Inspección teñen o rango de subdirector, e están sometidos ao principio de xerarquía. Ademais, non teñen a capacidade de investigar os funcionarios de alto rango, nin a potestade de requirir a súa presenza ou os seus informes; así, o papel da Inspección era rexistrar documentos que non pode sequer analizar.

En vista destas circunstancias, o Goberno considerou importante levar a cabo a reforma. Os trazos principais da lei, son os seguintes:

1. Réxime de regulación das incompatibilidades: máis estrito, máis esixente e máis claro. Os funcionarios de alto rango exercerán as súas funcións con dedicación absoluta, e non poderán combinar esta actividade con ningún outro posto, de natureza pública ou privada, en solitario ou con outros, polo que poidan recibir retribución.
2. Limitacións ao exercicio de actividades privadas. Durante un período de dous anos após o cesamento da actividade oficial, os funcionarios de alto rango non poderán traballar en empresas ou compañías privadas directamente relacionadas coas competencias nas que traballaba no servizo público. Considérase que existe relación directa en calquera dos seguintes casos:

No caso de que os altos cargos, os seus superiores por proposta deles ou os titulares dos seus órganos dependentes, por delegación ou substitución, ditasen resolucións en relación coas devanditas empresas.

Aplícase tamén cando as devanditas persoas estiveron involucradas nunha sesión dunha comisión colexiada onde se chegou a un acordo sobre estas empresas. Os membros do goberno e os funcionarios de alto rango non quebrantan a normativa de incompatibilidade se volven á compañía privada na que traballaban antes de entrar no sector público, sempre que a actividade que desenvolvan no sector privado non teña relación directa coas competencias do seu anterior posto, ou sempre que non poidan tomar decisións relacionadas co dito posto.

3. Declaracións de bens e dereitos. A declaración de posesións que os secretarios de estado e os ministros teñen que presentar no Rexistro de Bens e Dereitos Patrimoniais publicarase no Boletín Oficial do Estado. Ademais, os funcionarios de alto rango presentarán declaracións de bens ao comezo e á fin da súa actividade, e cada ano presentarán unha copia da súa declaración tributaria sobre renda e patrimonio.
4. Control e xestión de valores e posesións financeiras. As posesións financeiras dos funcionarios de alto rango xestionaranse mediante un fondo 'cego', sen o coñecemento das partes interesadas.
5. Corpos de xestión, vixilancia e control. A Oficina de Conflitos de Intereses creouse como parte do programa no Ministerio de Administracións Públicas. É o organismo responsable da xestión do Rexistro de Bens e Dereitos Patrimoniais, e responsabilízase da custodia, seguridade e integridade dos datos e documentos arquivados no Rexistro. Pódese dudar se esta oficina terá a independencia necesaria para desenvolver as súas actividades, porque está sometida á xerarquía do goberno.

6. Réxime de sancións. A calquera funcionario de alto rango que quebrante a normativa sobre incompatibilidade aplicaráselle sancións especiais; iniciaranse accións legais e a sanción publicarase no Boletín Oficial do Estado e notificaráselle á empresa contratante. Todos os funcionarios que infrinxan a normativa serán cesados se aínda seguen na administración, perderán o dereito a pensións de compensación e terán que devolver as cantidades recibidas. Se decide manter no seu posto a un antigo funcionario de alto rango que infrinxira a normativa de incompatibilidade durante o período correspondente (dous anos despois de deixar a administración), a empresa contratante deixará de traballar cos gobernos central, rexional e local. Os funcionarios de alto rango que infrinxan este regulamento non poderán ter ningún cargo público durante un período de entre cinco e dez anos.

As dúas normas queren atinxir os mesmos fins: aumentar a confianza dos cidadáns no goberno e na administración, e impedir calquera violación dos principios de imparcialidade, neutralidade e obxectividade que a Constitución e as leis proclaman no nome do goberno e da administración. Porén, o reto máis grande será levar estas normas á práctica e asegurarse de que todo aquel que vulnere as leis será castigado: en España, a experiencia da posta en práctica e aplicación de medidas disciplinarias non foi moi satisfactoria.

III. CONCLUSIÓN E POLÍTICAS RECOMENDADAS

A formulación e posta en práctica dunha política efectiva sobre conflitos de interese é un traballo difícil e un reto, pero se un goberno quere aumentar a confianza nas institucións e nos axentes políticos, e construír unha democracia mellor e máis eficiente, faise necesaria unha boa política sobre conflitos de intereses. Este artigo amosou as solucións ensaiadas en nove estados da Unión Europea; considerando as experiencias dos nove países estudados, propoñemos as seguintes recomendacións xerais para os lexisladores que estean decididos a desenvolver unha política sobre conflitos de intereses:

Incluír as políticas sobre conflitos de intereses nunha estratexia ampla para previr a corrupción e combatela. Aínda que nos membros da Unión Europea anteriores a 2004 non é habitual atopar unha estratexia xeral anticorrupción, de acordo coas experiencias de Alemaña e Hungría, Letonia e Polonia e outros países que forman parte da Unión Europea desde 2004 parece que é útil incluír as políticas sobre conflitos de intereses nunha estratexia ampla, de alcance nacional, para previr a corrupción e combatela, baseada nun consenso político e tan universal como sexa posible. Esta estratexia debería ter en conta o marco estrutural, as medidas de prevención, os organismos e procedementos de detección e investigación e o sistema penal. Coma calquera política pública, as políticas sobre conflito de intereses non se poden formular e levar á práctica con éxito se non existe unha estratexia eficaz para construír unha cooperación positiva cos principais axentes.³

Promulgar bos marcos administrativos e xurídicos dentro dos cales se poidan levar á práctica eficazmente as políticas sobre os conflitos de intereses. Para que estes marcos sexan eficaces, cómpre incluír neles un servizo público profesional e unha xudicatura independente. O modelo alemán de dereito administrativo e penal é moi interesante; o enfoque francés tamén é moi interesante con respecto aos funcionarios, aínda que non tanto no relativo aos políticos.

Establecer normas éticas claras e xerais na vida pública. Un código ético básico e completo debe acompañar o marco legal, e guiar todas as accións dos traballadores públicos. O modelo británico de código ético é un bo exemplo a seguir, aínda que habería que facer os axustes necesarios para adaptalo ás leis e convencións doutros lugares.

Regular minuciosamente a abstención e o apartamento na toma de decisións públicas. Un dos alicerces dun bo programa sobre conflitos de intereses é a existencia dunha normativa sólida sobre a recusación e o apartamento das persoas con poder de decisión nos casos nos que poderían ter un interese persoal. Para isto requírese unha lista completa e detallada das causas de apartamento ou abstención: os enfoques alemán, francés e español poden ser moi útiles para regular o apartamento e a recusación.

Regular e xestionar ben as declaracións obrigatorias:

Declaración de ingresos. A declaración de ingresos non é absolutamente necesaria se hai declaracións de activos e de intereses, mais pode ser útil para controlar os postos por designación e os cargos elixidos localmente. É caro de máis obrigar a todos os funcionarios a declarar os seus ingresos, e probablemente abondaría con obrigar só os cargos principais a facela. Os modelos español e portugués poden ser útiles para regular estas declaracións.

Declaración de activos. A declaración de activos pode ser moi útil á hora de detectar e controlar conflitos de interese en cargos elixidos localmente, deputados e postos por designación; porén, obrigar a todos os funcionarios a declarar os seus activos pode ser innecesario e caro de máis: abondaría con facela obrigatoria para os cargos principais e os funcionarios de categorías e sectores de risco. O modelo húngaro, así como o francés, portugués e español, podería ser útil para regular este asunto.

Declaración de ingresos familiares. A declaración de ingresos e activos familiares é unha medida estrita de máis, e pode ser difícil de soste constitucionalmente. A mellor solución é probablemente facela voluntaria ou só obrigatoria para os funcionarios de alto rango do goberno e doutras altas instancias do Estado.

Declaración de agasallos. É mellor impor restricións claras e fortes sobre os agasallos e as compensacións que obrigar a declaralos. Os agasallos poden ser un primeiro paso cara ao suborno e, polo tanto, deben estar completamente prohibidos, especialmente cando a) se dan en agradecemento por algo levado a cabo por un funcionario no curso das súas funcións e non son solicitados nin fomentados; b) fan dubidar sobre a independencia do funcionario e a súa liberdade de acción; e c) non se poden declarar con transparencia á organización ou aos cidadáns. Os agasallos oficiais para membros do goberno e cargos políticos deben pertencer ao patrimonio do Estado. Os agasallos de cortesía (por exemplo, insignias e bolígrafos) só poden ser aceptados se o seu valor monetario é moi baixo.

Declaración e rexistro de intereses persoais. A declaración e rexistro dos intereses persoais constitúe outro alicerce dunha boa política sobre conflitos de intereses. Os membros do goberno, os deputados, os cargos elixidos localmente e os cargos políticos deben declarar os seus intereses nun documento formal que se renova sempre que mudan eses intereses. Os funcionarios de alto rango e os que traballan en categorías e sectores de risco tamén deben ser instados a declarar e rexistrar os seus intereses. O británico é un bo modelo a seguir.

Carácter público das declaracións. As declaracións de intereses e activos dos cargos electos e políticos deben estar dispoñibles para o público, respectando ao mesmo tempo as normas de seguridade e a protección da intimidade. Porén, no caso dos funcionarios sería mellor que as súas declaracións e revelacións só estivesen dispoñibles para o director da axencia correspondente ou para o organismo encargado do control e o rexistro. Os modelos portugués e letón son interesantes, aínda que necesitan certas melloras de acordo coas liñas antes indicadas.

Limitar o dereito dos funcionarios a ter traballos fóra da administración, ou mesmo prohibilo. Para os membros do goberno e os altos cargos son imprescindibles as limitacións estritas sobre o emprego complementario; tamén é recomendable establecelas para os funcionarios e os xuíces. En caso de instituír estas restricións, os funcionarios e os xuíces deberán percibir un salario axeitado. Ademais, se os cargos elixidos localmente reciben un salario público, deberían estar suxeitos a restricións similares ás establecidas para os funcionarios e os cargos políticos. O modelo español pode ser útil para os cargos políticos, o francés para os funcionarios, o alemán para a xudicatura e o británico para os cargos elixidos localmente. Ningún cargo público debe ter a potestade de ter dous postos públicos con dous salarios, participar como particular nun partenariado público-privado ou aceptar postos directivos nas xuntas de compañías privadas.

Limitar as posibilidades de emprego despois de deixar o cargo. É necesario restrinxir e controlar as actividades, nunha empresa ou nunha ONG, despois de deixar o cargo, porque se espera que, cando os funcionarios de alto rango buscan emprego despois de deixar o cargo, se absteñan de obter vantaxes ilexítimas do cargo ou a posición oficial que tiveran previamente, incluíndo o uso de información privilexiada. Os modelos británico e francés son moi interesantes para o caso dos funcionarios, e o español e mais o portugués para os cargos políticos.

Limitar as actividades externas mentres se ten un cargo público. A actividade externa simultánea, nunha ONG, un sindicato ou un partido político, mesmo se non é pagada, podería suscitar dúbidas sobre a imparcialidade dos cargos públicos. En consecuencia, estas actividades deben ser reguladas e tidas en conta en calquera boa política sobre conflitos de intereses. Francia, Alemaña e, especialmente, o Reino Unido teñen unha normativa sólida que pode inspirar un regulamento cabal sobre este tema. Normalmente, os cargos electos e os membros do goberno pertencen a diversos partidos políticos, e isto é bo e inevitable nunha democracia, mais no cumprimento dos deberes oficiais cómpre diferenciar entre política institucional e política de partido.

Castigar o uso de información interna. O uso privado de información interna debe estar castigado pola lei, polo menos nos casos nos que reporta beneficios pecuniarios para o cargo público ou a súa familia. Para detectar este abuso, sería útil ter un rexistro nacional ou rexional de cargos públicos en situación de risco; tamén serían útiles os controis de activos destes cargos públicos, feitos periodicamente e ao azar.

Restrxinir a posesión de accións de empresas privadas. O caso italiano amosa a importancia das restricións sobre a posesión (persoal ou familiar) de accións de empresas privadas. Un cargo público non debe posuír empresas privadas que estean baixo o seu control ou suxeitas ás súas decisións; un cargo público non debe posuír empresas privadas que teñan contratadas ou sociedades co sector público: nestes casos, os intereses privados poderían poñer en perigo o bo cumprimento dos deberes dun cargo público. A propiedade dunha pequena porcentaxe de accións en empresas grandes pode admitirse se é parte dun investimento persoal e non inflúe na política desas empresas, pero isto debe ser analizado en cada caso, dependendo da posición do cargo público. O alleamento, ben por venda ou polo establecemento dun acordo de xestión 'cega', é a mellor solución cando se dá un conflito de intereses: as solucións adoptadas polos modelos británico, francés, portugués e español son interesantes.

Establecer un sistema viable de detección e investigación, incluíndo un organismo especializado e independente. Pode que as normativas sobre conflitos de intereses en Europa non difiran moito de país a país, e algúns países teñen normativas moi similares, pero as consecuencias

non sempre son as mesmas: os motivos destas diferenzas están na posta en práctica das políticas. Para levar á práctica con eficacia unha política sobre conflitos de intereses precísase un sistema de detección fiable. Unha lei de revelación de interese público pode axudar moito a detectar as violacións da normativa sobre conflito de intereses: unha lei así debe darlle á poboación unha maneira de informar sobre malas prácticas no sector público cando pensen, con fundamento, que a dita información é certa; a lei debe tamén establecer sancións para quen proporcione deliberadamente información falsa ou enganosa, e proporcionar protección a longo prazo para os confidentes. Os sistemas británico e francés poden ser moi útiles para deseñar esta política. Porén, é absolutamente necesario ter un organismo independente que se responsabilice do sistema de detección; unha organización que teña o persoal axeitado e poderes suficientes para investigar e procesar cando sexa necesario. A oficina letona pode inspirar unha solución; a fiscalía anticorrupción española tamén.

As sancións administrativas e penais deben ser compatibles e complementarias. Cando está probado que se quebrantou a lei, é necesario ter un sistema de sancións que non faga excepcións: precísanse sancións disciplinarias e penais. É interesante analizar o modelo francés, así como o alemán e o polaco. Porén, para executar con éxito as sancións penais precísase unha boa investigación e unha boa acción xudicial. Como xa se dixo, España ten un organismo especial para a persecución da corrupción: este organismo baséase en varias unidades especializadas de fiscais públicos da Fiscalía Xeral do Estado, especializados en delitos económicos e fraudes fiscais. Paga a pena estudar este modelo e tentar establecer organismos similares. Tamén son necesarias as sancións administrativas: o modelo español, que institúe sancións administrativas para as violacións da lei por parte dos cargos políticos, resulta interesante, particularmente a prohibición de seren nomeados para un posto público durante períodos de ata dez anos despois da devandita violación. Aínda así, as sancións administrativas disciplina-rias tamén precisan un bo sistema de investigación e proceso, e ese é o motivo polo que os inspectores internos deben ser formados nestes temas, como parte dun programa coordinado. Ás veces unhas poucas sancións contra 'xente importante' pode traer unha obediencia voluntaria a longo prazo por parte da maioría.

Notas

- 1 Este artigo resume a investigación levada a cabo polo programa Sigma, unha iniciativa conxunta da Unión Europea e a OCDE, e amplía un informe derivado elaborado polo autor a raíz dunha petición efectuada polo Ministerio do Interior da República Checa ao programa Sigma. O presente artigo, por tanto, beneficiouse da axuda técnica e económica da UE e a OCDE, así como da contribución intelectual de expertos nacionais relevantes seleccionados polo programa Sigma. O autor desexa agradecer a Francisco Cardona Peretó, administrador principal do programa Sigma, os seus inestimables comentarios e axuda, e á OCDE o permiso para a publicación deste artigo.
- 2 Sabrina Bono, 'Sobre a compatibilidade da Lei Frattini coas normas do Consello de Europa no eido da liberdade de expresión e o pluralismo nos medios' (Italia, Presidencia do Consello de Ministros).
- 3 Véxase Pfeffer, Jeffrey (1992). Pfeffer propón os seguintes pasos á hora de decidir calquera estratexia. Aínda que as propón para o contexto do sector privado, algunhas delas poden adoptarse no sector público: 1) decida cales son os seus fins, o que trata de atinxir; 2) diagnostique patróns de dependencia e interdependencia, é dicir, que individuos ou grupos son influentes e importantes para atinxir os seus fins; 3) cales son os seus probables puntos de vista?, que reacción terán ante o que trata vostede de facer?; 4) cales son as súas áreas de poder e a súa influencia?; 5) cales son as súas áreas de poder e influencia?, que áreas de influencia pode desenvolver vostede para obter máis control sobre a situación?; 6) cales das diversas estratexias e tácticas para o exercicio do poder parecen máis apropiadas e con máis probabilidades de éxito, á vista da situación?; 7) baseándose nisto, escolla unha forma de acción para avanzar; 8) finalmente, non esqueza avaliar desde o comezo mesmo do proceso: é moi importante aprender obrando e interactuando.

Autorización OCDE

Orixinalmente publicado en inglés pola OCDE co título "Conceptual Framework, Conflict-of-Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review". Traballo presentado para Sigma polo Prof. Manuel Villoria-Mendieta (Universidade Rey Juan Carlos, Madrid, España), decembro 2005.

© 2005 OECD. Todos os dereitos reservados.

© 2006 EGAP (ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA) para a edición en galego. A calidade da tradución ao galego e a súa coherencia co texto orixinal é responsabilidade da EGAP (ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beetham, D. (1994). *Defining and Measuring Democracy*. Londres: Sage .
- Dalton, R. J. (1999). 'Political Support in Advanced Industrial Countries', en Pippa Norris, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Della Porta, D. (2000). 'Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption', en S. J. Pharr e R. D. Putnam, (eds.) *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press
- Della Porta, D. e Vanucci, A. (1997). 'The 'Perverse Effects' of Political Corruption', en Heywood, P., *Political Corruption*. Oxford: Blackwell.
- DiMaggio, P. e Powell, W. (1983). 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', *American Sociological Review* nº 48, Abril, 149-160.
- Gomá, R. e Subirats, J. (1998). *Políticas públicas en España*. Barcelona: Ariel.
- Inglehart, R. (1998). *Modernización y postmodernización*. Madrid: C.I.S.
- Inglehart, R. et al. (2004). *Human Beliefs and Values*. México: Siglo XXI.
- Kingdom, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nova York: Harper Collins.
- Levi, M. (1996). 'Social and Unsocial Capital', *Politics and Society* 24, 45-55.
- Lowi, T. J. (1972). 'Four Systems of Policy, Politics and Choice', *Public Administration Review*: 298-310.
- March, J. e Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions*. Nova York: The Free Press.
- OECD (2004). *Managing Conflicts of Interest in the Public Service*. París: OECD.
- Pfeffer, J. (1992). *Managing with Power*. Boston: Harvard Business School Press.
- Pharr, S. J. (2000). 'Officials' Misconduct and Public Distrust: Japan and the Trilateral Democracies' en S. J. Pharr e R. D. Putnam, *Disaffected Democracies*.
- Pharr, S. J. e Putnam R. D. (2000). *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Raile, E. (2004) 'Managing Conflicts of Interest in the Americas. A Comparative Review'. Washington D.C.: U.S Office of Government Ethics.
- Rothstein, B. e Uslaner, E. M. (2005). 'All for All: Equality and Social Trust'. LSE Health and Social Care Discussion Paper Number 15. Londres: The London School of Economics and Political Science.
- Sabatier, P.A. (1999). 'The Need for Better Theories', en P. A. Sabatier, *Theories of the Public Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Schelling, T. (1984). *Choice and Consequence: Perspectives of an Errant Economist*. Cambridge: Harvard University Press.
- Susstein, C. e Thaler, R. (2003). «Libertarian Paternalism Is Not an Oximoron», *The University of Chicago Law Review*, nº 4, 35-64
- Villoria, M. (2006). *La corrupción política*. Madrid: Síntesis.

Administración&Ciudadanía. _1/2006

Apéndice



Datos \ países	LETONIA	POLONIA	HUNGRÍA	REINO UNIDO	ITALIA	FRANCIA	ALEMAÑA	PORTUGAL	ESPAÑA
Parte dunha política máis ampla?	Si, unha política para previr a corrupción e combataela	Si, unha política para previr a corrupción e combataela	Si, parte da lexislación contra a corrupción	Si, parte das normas éticas do sector público	Non	Non	Si, dende 1995 hai unha política máis ampla contra a corrupción	Si	Non
Enfoque preventivo?	Preventivo e curativo	Preventivo e curativo	Preventivo e curativo	Si, con asesoramento en certos casos	Preventivo	Preventivo e curativo	Principalmente preventivo	Preventivo	Preventivo
Medidas de prevención	1. a Si, algunhas 1. b Si, algunhas 1. c Si 1. d e e Non corresponde	1. a Si, moi estritas 1. b Si 1. c Si 1. d Si, pero compatibles co emprego privado 1. e Si	1. a Si 1. b Si, normas diferentes 1. c Si 1. d Si, pero compatibles co emprego privado 1. e Si, pero compatibles co cargo de deputado	1. a Si 1. b Si 1. c Si 1. d Si, Poden exercer algúns outros 1. e. Poden exercer algúns outros	1. a Si 1. b Si, algunhas 1. c Si 1. d Si, algunhas 1. e Si, algunhas	1. a Si 1. b Si, moi estritas 1. c Si 1. d Si, pero compatibles co emprego privado 1. e Si, pero compatibles co cargo de deputado	1. a Si, moi estritas 1. b Si 1. c Si 1. d Si, só para certos empregos públicos 1. e. Dependende da lei dos distintos Länder	1. a Si 1. b Si 1. c Si 1. d. Poden exercer algúns outros 1. e. Poden exercer algúns outros	1. a Si moi estritas 1. b Si 1. c Si 1. d Si, moi estritas 1. e Si, se optan a un posto a tempo completo
2. Declaración de ingresos persoais	2. a Si 2. b Si 2. d Si 2. e Si	2. a Si 2. e Si	2. d Si	2. d Si, se son máis dun 1% ca o salario	2. a (antes do emprego, fontes de ingresos dos tres meses anteriores) 2. d Si	2. Non	2. d Si (os pagos de máis de 10000 euros deben ser declarados)	2. a, d, e Si	2. a Si, anualmente 2. b Non 2. c Non 2. d Si, só declaran actividades remuneradas) 2. e Si, antes do emprego

3. Declaración de ingresos familiares a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente	3. Non	3. a e e Si (cónxuxes)	3. Non	3. a, b, c, d, e: Non	3. a Si (actividades empresariais)	3. Non	3. Non	3. Non	3. Non	3. a Voluntariamente (cónxuxes)
4. Declaración de activos persoais a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente	4. a Si 4. b Si 4. d Si 4. e Si	4. a Si 4. b Si 4. c Si 4. d Si 4. e Si	4. a Si 4. b Si, (executivos, directivos) 4. d Si	4. a, b, c, e Non 4. d. Si, se vale máis de 59,000 libras	4. a Si (antes do emprego, activos empresariais) 4. d Si	4. a Si, incluídas as compañías públicas 4. b Non 4. d Si 4. e Só algúns	4. b. Só é necesaria unha declaración dos aspirantes a funcionario, afirmando que non teñen débedas significativas	4. a, d, e Si	4. a Si 4. b Non 4. c Non 4. d Si 4. e Si	
5. Declaración de activos persoais a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente	5. Non	5. a e e Si (cónxuxes)	5. a Si, familiares que vivan coas persoas nomeadas 5. b Si, só familiares que sean executivos directivos	5. Non	5. a Si (activos empresariais)	5. Non	5. Non	5. Non	5. a Só voluntariamente (cónxuxes)	

6. Declaración de agasallos a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente	6. a Si 6. b Si 6. d Si 6. e Si	6. a e e Si	6. d Si	6. a Si 6. d Si, se é máis do 1% do salario	6. Non	6. d Si	6. a Si 6. d Si, se valen máis de 5.000 euros	6. Non corresponde	6. a Si
7. Seguridade e control no acceso á información interna a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente	7. Non corresponde	7. b Si, pero só a confidencial. Non hai restricións para usar a información oficial para o beneficio personal	7. b e d Si	7. a Si	7. Non corresponde	7. b Si	7. Non corresponde	7. Non corresponde	7. a Si 7. b Si 7. c Si 7. d Si
8. Declaración de intereses privados relevantes para a xestión de contratos a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura	8. Non	8. Non	8. Non	8. a Si 8. b Si 8. c Si (incluídos os intereses dos familiares e achegados)	8. a. Antes do emprego: activos empresariais e persoais	8. Non	8. c Si	8. a Si (tres anos previos) 8. c Non é obrigatoria	8. a Si (dous anos previos) 8. c Si

9. Declaración de intereses persoais relevantes para a toma de decisións ou as votacións a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente	9. Non	9. Non	9. d Si	9. a Antes do emprego: activos empresariais e persoais	9. Non	9. d Si 9. e Si	9. a Si (tres anos previos) 9. d Si 9. e Non é obrigatoria	9. a Si (dous anos previos) 9. d e Si
10. Declaración de intereses persoais relevantes para a participación na preparación de políticas ou asesoramento sobre as mesmas a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura	10. Non	10. Non	10. Non	10. a Antes do emprego: activos empresariais e privados	10. Non	10. c Si	10. a Si	10. a Si (dous anos previos) 10. c Si
11. Publicación das declaracións de intereses, ingresos e activos a. Cargos nomeados politicamente e	11. Si	11. Si, só e	11. Non	11. a Si, de agasallos 11. d Si, de intereses	11. Non	11. d Si	11. a, d, e Si, de ingresos e intereses	11. a Si, só membros do goberno e secretarios de

polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente	12. Non responde	12. a (deben obter consentimento) 12. b e (un ano despois de cesar)	12. Non	12. b Si durante dous anos, e deben informar das propostas	12. b Si (algunhas)	12. a Si 12. b Si (cinco anos) 12. d Moi poucas, excepto institucións ou compañías patrocinadas polo goberno 12. e Si	12. Non	12. a Si, durante tres anos 12. a Si (dous anos)	Estado 11. d e e Si, pero só se son solicitadas
12. Restricións e control da ocupación posterior ao emprego ou actividades en ONG a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente	13. Non responde	13. a e e Si	13. d Si	13. a Só se poden conservar os que valen menos de 140 libras 13. b Si 13. d Si, se valen máis de 125 libras deben ser declarados	13. Non	13. Non hai control, pero restricións si, se afectan a independencia	13. a e b Si	13. Non corresponde	13. a, b, c, d e e Si
13. Restricións e control dos regalos e outros beneficios a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente									

14. Restriccións e control das actividades externas simultáneas (como por exemplo, nunha ONG ou partido) a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente	14. a e c Si	14. a, b, c Si	14. b Si. Non poden ter altos cargos en partidos políticos 14. c Si	14. a Si 14. b Si 14. c Si 14. d Si 14. e Si	14. c Si	14. Si, se a ONG está baixo o control do cargo público 14. c Si	14. a Si. A lei prohibe os nomeamentos honorarios	14. Non corresponde	14. a Si 14. b Si Só certos funcionarios, como os militares 14. c Si 14. e Si (ONG)
15. Abstención (retirada rutineira) beneficios a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente	15. Si	15. a, b, c, e, Si	15. Non corresponde	15. a, b, c, e Si	15. a, b, c, e Si	15. a, b, c, e Si	15. a Si 15. b Si 15. c Si 15. e Si	15. a, b, c, e Si	15. a Si 15. b Si 15. c Si 15. e Si
16. Restriccións persoais e familiares sobre os títulos de propiedade de compañías privadas	16. a Si 16. b Si 16. d Si 16. e Si	16. a e b (non máis do 10% das accións de compañías establecidas pola lei comercial)	16. b Si. Non hai problema coas accións, só incompatibilidade con cargos directivos	16. a, b, c, d, e Si	16. d e Si, se están baixo o seu control ou criterio	16. a, b, c, e e Si, se están baixo o seu control ou criterio	16. Non	16. a, b, c, d, e Si	16. a, b, c, d, e Si

a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente		16. e Non poden ter empresas persoais	e da xunta directiva										
17. Alleamento por venda ou o establecemento dunha xestión 'cega' a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente	17. Non	17. a, b e e Poderían ser necesarios tras a declaración de intereses privados	17. Non 17. a Si	17. e O alleamento pode ser unha solución para os cargos electos localmente, pero non para os do goberno nacional. A xestión 'cega' é ilegal.	17. Si	17. Non	17. Non corresponde	17. Non corresponde	17. Non corresponde	17. Non corresponde	17. Non corresponde	17. Non corresponde	17. Non corresponde
Detección 1. Protección dos confidentes? 2. Organismo independente?	1. Non 2. (CPCB). Oficina de protección e combate contra a corrupción (ten certa independencia)	1. Non 2. Non hai un organismo independente. Detección pola xerarquía (supervisión do primeiro ministro e dos ministros no goberno central, dos	1. Si 2. Non hai un organismo independente. Detección pola xerarquía	1. Si 2. Comité de normas na vida pública; comisionado parlamentario para as normas; xunta de normas de Inglaterra (con oficinas rexionais) para o goberno local	1. Non 2. Autoridade italiana de competencia e autoridade italiana de comunicacións, só para membros do goberno. Funcionarios e xudicatura	1. Non 2. A comisión para a transparencia no financiamento político (PFTC) (non é independente) controla as declaracións de activos. Tres comisións de ética	1. Si 2. Non. Detección pola xerarquía	1. Non corresponde 2. Tribunal Constitucional	1. Non 2. Para cargos nomeados e membros do goberno: oficina de conflitos de intereses (ten certa independencia). Funcionarios e xudicatura				

<p><u>Investigación</u> 1. Quen? Contas 3. Rexistro de impostos</p>	<p>1. CPCB 2 e 3. Si</p>	<p>gobernadores e a xunta de apelacións no goberno local). Tamén a cámara suprema de control e o defensor do pobo colaboran na detección. A tesourería do Estado controla o goberno</p>	<p>1. Oficina de rexistro e control das declaracións de activos (ADRCB) 2 e 3. Si.</p>	<p>1. Comisionado parlamentario para as normas e xunta de normas (gobernos locais) 2 e 3. Só en investigacións penais</p>	<p>1. Autoridade italiana de competencia e autoridade italiana de comunicación. Nestes casos penais, a fiscalía 2 e 3. Si, pero cómpre orde xudicial</p>	<p>1. Xuices (casos penais), comisión contra o lavado de diñeiro (TRACFIN) e PFTC. 2 e 3. Só pode ser decidido polos xuices</p>	<p>1. Acción xudicial pública se se dá delito, inspectores fiscais se hai fraude de impostos. 2 e 3 Só xuices. Os inspectores fiscais tamén poden controlar os datos das contas bancarias</p>	<p>1. Tribunal constitucional, e o poder xudicial (dirección central de investigación do delito financeiro e económico e da corrupción) 2 e 3. Só en investigacións criminais</p>	<p>1. Para cargos nomeados e membros do goberno: oficina de conflitos de intereses (pode investigar rexistros fiscais). Funcionarios e xudicatura: inspectores internos. En caso de delito: fiscais (unha oficina especial da fiscalía contra a corrupción) 3. Só xuices</p>	<p>pola xerarquía. Deputados: presidentes das cámaras. Cargos electos localmente: a través de reclamacións</p>
		<p>pola xerarquía. Deputados: presidentes das cámaras. Tamén o alto comisionado para a prevención e o combate de corrupción e outras formas de delito na administración pública</p>	<p>profesional controlan os negocios posteriores ao emprego</p>							

Proceso Xudicial ou administrativo	Administrativo: CPCB Xudicial: fiscais	Xudicial: fiscais Administrativo: xerarquía e organismo de supervisión	Administrativo: ADRCB: Só hai proceso xudicial en casos de suborno	Os dous	Xudicial: en casos de corrupción pola xerarquía Administrativo: corrupción, pero tamén se os membros do goberno non envían a declaración de intereses ou inclúen información falsa despois da reclamación da autoridade competente	Xudicial: en caso de delito. Administrativo: inspectores do funcionariado	Xudicial: en caso de delito. Administrativo: inspectores do funcionariado	Xudicial: en caso de delito. Administrativo: inspectores e oficina de conflitos de intereses
Sanccións 1. Penal 2. Disciplinaria 2.1 Suspensión de soldo a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente 2.2 Cesamento a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente	1. Si, ata cinco anos de prisión se o delito é grave 2.1 b, c Si	1. Penal: Si. Cargos públicos locais: ata tres anos de prisión por declaracións falsas 2.1 b e e: Si	1. Non	1. Penal: Si, para os cargos electos os localmente e membros de parlamentos rexionais por non se inhibir cando debían e por non desvelar os intereses pecunarios (período transicional) 2. Disciplinarias: 2.1. b Si 2.1. d Si 2.1. b Si	1. Só en caso de delito de corrupción, pero tamén se os membros do goberno non envían a declaración de intereses ou inclúen información falsa despois da reclamación da autoridade competente 2.1 b e c Si 2.2 b e c Si	1. Penal: só cando existe intención criminal. Delitos: aceptar vantaxes (dinheiro ou xoias; por exemplo), xusticia, suborno 2.1. b Si 2.1. c Si 2.2. b Si 2.2. c Si	1. Penal: só en caso de delito, por exemplo: de suborno 2. Disciplinarias 2.1. b Si 2.1. c Si	1. Penal: só en caso de delito, por exemplo: de suborno 2. Disciplinarias 2.1. b Si 2.1. c Si

<p>3. Administrativa a. Cargos nomeados politicamente e polo goberno b. Funcionarios c. Xudicatura d. Deputados e. Cargos elixidos localmente</p>	<p>3. Si, multas e sancións morais</p>				<p>3. Contémplase un informe destinado aos presidentes das cámaras do parlamento para os casos de violación da lei por parte de dos membros do goberno</p>	<p>3. a, b, c e e Emprego complementario ilegal: multas de hasta 1.500 euros</p>	<p>3. Violación das normas sobre conflitos de intereses por parte dos deputados: publicación no boletín oficial do parlamento</p>	<p>3. a Prohibición de acceso a cargos públicos durante tres anos</p>	<p>3. Cargos nomeados politicamente e polo goberno: a violación de da lei implica a publicación no BOE. En caso de delitos graves: prohibición de ser nomeado para un posto público durante un período de ata dez anos. Devolución do diñeiro obtido ilegalmente.</p>
--	--	--	--	--	--	---	---	---	---

González, Juan Jesús e Requena, Miguel, eds. 2005 _Madrid: Alianza Editorial

Administración&Ciudadanía. _1/2006

Tres décadas de cambio social en España



España é hoxe un país dificilmente recoñecible se tomamos como referencia os derradeiros anos da ditadura. De entre todas as transformacións que protagonizou a sociedade española, dúas son especialmente salientables: a transición política e mais a modernización social dun país que a mediados do século XX presentaba una estrutura social case preindustrial.

É frecuente escoitar nos medios de comunicación, no ámbito académico e en xeral na vida cotiá referencias constantes á transformación das familias, ao atraso na transición á idade adulta, ao descenso da natalidade, etc. Moitas destas mudanzas na estrutura social son difíciles de cuantificar. *Tres décadas de cambio social en España* é unha obra clave para medir moitos destes procesos e para comprender as súas causas e as dinámicas que estas transformacións xeraron. A obra cobre varios aspectos, desde a transformación demográfica ata cambios específicos relacionados con institucións clave como o mercado laboral e o estado de benestar. Ademais do seu rico soporte empírico, o libro conta co valor engadido de ofrecer unha revisión sistemática da literatura española máis relevante e de parte da internacional. Por iso, esta obra é un valioso instrumento tanto para docentes e científicos sociais como para todos aqueles que busquen coñecer e comprender as bases da actual sociedade española.

España desterroa a imaxe secular dun país atrasado e pouco moderno. No primeiro capítulo explícase como España culminou a primeira transición demográfica –redución da fecundidade e da mortalidade–, o que supuxo un avellentamento significativo da poboación, que podería minguar a nosa competitividade fronte a sociedades máis novas e incluso ameazar a sustentabilidade económica do noso modelo de benestar. Os editores do libro predín unha segunda transición demográfica pola irrupción de novas estratexias individuais de índole non familiar durante períodos máis longos da vida.

Tres décadas de cambio social en España tamén é moi recomendable para moderar o entusiasmo de moitos políticos e académicos ao falaren da modernización de España. Teresa Jurado sinala notables cambios nas dinámicas familiares: aumento tanto dos fogares unipersonais e monoparentais como do número de parellas sen fillos. No entanto, hai pouca pluralidade na elección de formas de vida e prevalece un modelo de fogar formado por matrimonios cun único ingreso. As familias españolas foron rápidas no control da fecundidade, no divorcio e na democratización das relacións internas. Non obstante, o modelo familista de benestar frea o ritmo das transformacións e persiste unha repartición desigual das tarefas no seo do fogar.

A transformación do mercado laboral pasa por ser un dos maiores éxitos da sociedade española. Porén, o cambio atopou obstáculos nas crises económicas dos últimos anos e nalgúns medidas pensadas para contrarrestar o seu efecto. En consecuencia, Garrido e González suxiren que se poden describir escenarios prometedores ou apocalípticos segundo en que indicador nos fixemos. España xa non é unha sociedade agraria e consolidou a creación de emprego, sobre todo en ocupacións altamente cualificadas no sector servizos. Con todo, as vellas clases medias patrimoniais aínda conservan certo peso. O mercado de traballo polarizouse polo aumento de traballos moi cualificados e dun proletariado da construción e dos servizos. A temporalidade disparouse ata o 30% pola estacionalidade que sofren algúns sectores produtivos e polas prácticas de contratación durante os primeiros momentos da vida laboral. En conclusión, malia que o chamado ‘milagre español’ modernizou o mercado laboral, subsisten problemas moi significativos.

Unha das mudanzas máis transcendentales foi a chegada masiva de inmigrantes, que Garrido cifra nuns mil diarios durante os últimos catro anos. O aumento do nivel educativo e

a igualación no emprego liberaron moitos postos pouco cualificados, que a inmigración extracomunitaria ocupou. Así, a pirámide ocupacional retrocedeu a niveis de desigualdade propios da época predemocrática. A facilidade coa que os inmigrantes e as súas familias acceden a determinados servizos públicos fixo que acepten emprego precario e mal retribuído, incluso permanecendo durante longos períodos en situación irregular. Así, Garrido considera que os servizos públicos transfiren recursos a axentes privados, que se enriquecen ofrecéndolles aos acabados de chegar emprego de baixísima calidade e vivendas a prezos prohibitivos; dito doutro xeito, o saldo vital dos inmigrantes que chegan a España é positivo grazas á achega dos recursos públicos.

Outro dos grandes logros da sociedade española foi o desenvolvemento dun estado de benestar, aínda dentro da chamada variante mediterránea. González avalía o funcionamento dos tres esteos do modelo de benestar español. O sistema de pensións vive un bo momento polo reducido tamaño das cohortes que se xubilan e o espectacular aumento de afiliados á Seguridade Social. O sistema educativo espallouse sen ter en conta as necesidades do mercado de traballo, o que deu lugar a un intenso credencialismo e a sofisticadas formas de peche social. Por último, o autor fala da modernización do sistema de saúde pública e da ameaza que supón a puxanza da sanidade privada.

A extensión do estado de benestar desbancou a España como un dos países máis desiguais e con máis poboación por debaixo do límite da pobreza. Olga Salido explica como esta tendencia mudou durante os noventa polas altas taxas de desemprego, polo avellentamento da poboación e polo aumento de fogares unipersonais e monoparentais. É difícil saber se o actual cambio na situación é unicamente debido á fase expansiva do ciclo económico.

Juan Jesús González suxire que non ten sentido falar da existencia de bases naturais da política española, e moito menos se se refiren á estrutura de clases. As organizacións de clase teñen cada vez máis dificultades para definir intereses comúns nun contexto no que a correlación entre as forzas políticas está sometida a unha constante redefinición. O autor di que, a pesar das limitacións que impón o capitalismo, os sindicatos mantiveron unha importante capacidade de mobilización, como se deduce das folgas xerais de 1988 e 2002.

Javier Echevarría estuda as taxas de mobilidade absoluta e fala de tres períodos: durante a posguerra, as familias de clase obreira protagonizan exitosas estratexias de mobilidade; a partir dos primeiros anos da década dos cincuenta, existe un período de estancamento; e, por último, un impulso ascendente nos últimos anos, como consecuencia do espallamento do sistema de benestar. O autor sostén que as mulleres, situadas en empregos de baixo nivel e con menos posibilidades de promoción, tiveron máis mobilidade descendente ca os homes. Finalmente a análise da mobilidade intraxeracional indica que a promoción é máis probable no sector primario do mercado laboral –que acumula emprego mellor retribuído e máis estable– ca no secundario.

O libro conclúe cun capítulo dedicado á secularización da sociedade española. Malia que a erosión do nacional-catolicismo semellaba imparable desde antes do pasamento de Franco, Miguel Requena explica que a secularización da sociedade española se acelerou coa democracia, que desclericalizou a vida política e social. A práctica relixiosa cae dramaticamente desde 1975. En 2002 xa só un 28% dos españois se declaraba católico practicante. Requena ve este proceso como unha ‘emigración espiritual’ cara a un ‘catolicismo nominal’, pouco comprometido coa práctica e moi flexible desde o punto de vista dogmático.

A suma de todos estes traballos supón un detallado retrato dinámico da sociedade española. Por esta razón, *Tres décadas de cambio social en España* está destinado a se converter nunha obra de referencia para o estudo da estrutura social española.

Héctor Cebolla Boado
Nuffield College (Universidade de Oxford)
CEACS (Instituto Juan March)

hcebolla@ceacs.march.es

Domènech, Antoni. 2003 _Barcelona: Crítica.

Administración&Ciudadanía. _1/2006

El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista



Os libros de Antoni Domènech son un verdadeiro acontecemento no territorio da teoría e filosofía política. Foi no seu *De la ética a la política* (1989), un dos mellores libros de filosofía política que se escribiron no noso país, e éo este último, no que volve a darnos mostra dese conxunto de trazos que lle coñecen todos os que están familiarizados cos seus traballos: rigor na análise; precisión conceptual; impresionante erudición, manexada con soltura, sempre acompañada de xuízos penetrantes; e unha prosa densa, vigorosa, chea de matices, cada vez máis rara en traballos académicos. É un auténtico pracer a lectura deste libro, polo demais estraño e intempestivo. Non outra cousa resulta un libro que no actual contexto de debates teóricos aborda centralmente, ao longo de varios centos de páxinas, a consigna de fraternidade lanzada polos revolucionarios xacobinos e xa enterrada no po dos tempos, que volve sobre os debates da Internacional socialista e da comunista, retomando textos que hai agora non menos de trinta anos tanto se releron: os de Marx, Bernstein, Kautsky, Lenin, Trotsky, Gramsci... Trátase dun libro, por outra parte, de difícil catalogación nos xéneros comúns. Non é, sen dúbida, unha investigación filosófico-sistemática nin tampouco un traballo de historiador. De feito, na súa longa elaboración de máis dunha década, o autor modificou o seu enfoque, que nun principio, en efecto, era de carácter máis sistemático, pero a súa insatisfacción coa forma hoxe dominante de facer filosofía política e o convencemento do carácter fundamentalmente histórico dos conceptos propios deste campo levárono a transformar o que ao comezo non era máis que unha introdución histórica ao concepto de fraternidade en todo un amplísimo traballo, do que este libro é unha parte.

A súa maneira de abordar o tema constitúe, por tanto, unha contestación a unha forma de facer teoría na que os conceptos quedan de tal modo depurados, tanto do que foi a súa xénese histórica como do seu arraigamento –real ou posible– en institucións e individuos, que o seu significado queda desvirtuado, ou deixa a teoría nun ámbito de abstracto e impotente normativismo, cando non, como sucede coas perspectivas neoutilitaristas, de reducida estilización de efectos ideolóxicos. Pero tamén é intempestivo polo que fai ao seu mesmo proxecto, pois nesa revisión republicana do socialismo feita ao fío dos avatares da consigna robespierriana hai toda unha rica e viva proposta acerca do modo en que ha de entenderse o mesmo republicanismo, máis alá de toda a súa libresca recuperación académica.

Que Domènech centrarse toda a súa investigación en torno á noción de fraternidade é de capital importancia. Non se trataba simplemente de cubrir un baleiro destacado na literatura política ao respecto, evidente se se compara coas interminables análises dedicadas aos outros dous conceptos que compoñían a tríade revolucionaria: liberdade e igualdade. Alguén podería atribuír tal falta á absorción dese terceiro elemento metafórico no contido político concreto encarnado nestoutros dous, ou a unha comprensible disipación daqueles compoñentes máis subxectivos, “moralizantes”, máis dependentes de determinados contextos históricos, que só poden xurdir continxentemente ao abeiro da irrupción dos movementos sociais, pero que en ningún caso poden aspirar a ningunha especie de institucionalización ou normalización. O gran logro de Domènech consiste en mostrarnos que nesa cálida apelación á fraternidade que nun célebre discurso lanza Robespierre en 1790 se contiña nada menos que o núcleo de todo o programa republicano, que, lonxe de ser unha especie de retrouso animoso, constituía o prisma desde o que había que entender as outras dúas proclamas de liberdade e igualdade. Sen el, o significado destas debilitaríase, deixando achandado o camiño para a interpretación liberal que co paso do tempo terminaría por facerse hexemónica.

O termo fraternidade, traído do ámbito familiar, como tantos outros do vocabulario socio-político, viría a fixar dous aspectos esenciais. O primeiro sería a *universalidade*, tal e como se recollía no ideal ilustrado, do que a revolución francesa quería comprenderse como a súa realización. “Todos os homes somos irmáns”; non caben, pois, relacións asimétricas ou de exclusión entre nós, como tampouco entre os distintos pobos (este, e non o de simple cosmopolitismo, sería o sentido da *Weltbürgertum* ilustrada). Liberdade e igualdade han de alcanzar a todos, non poden limitarse aos propietarios, á inclusión do denominado “terceiro estado”. Non serían aceptables, segundo isto, restricións censitarias no sufraxio, non sería pertinente a cuñada distinción entre cidadán activo e cidadán pasivo, e, consecuentemente, tampouco as mulleres poderían continuar na súa reclusión secular nin habería lugar para ningunha xustificación da escravitude. Todos os sectores tradicionalmente adheridos ao *oikos* (a casa, o espazo de produción), todos os subalternos, servos, dependentes, todo o comprendido no concepto grego de *demos* tería que ser incluído, ter acceso ao ámbito civil e político.

O segundo aspecto comprendido en fraternidade tería unha dimensión xa non tanto extensiva como intensiva, pois subliñaría a relación horizontal, non xerárquica, non servil ou dependente, de *non dominación*. A relación de irmán con irmán non é a de autoridade pai-fillo nin a tradicionalmente patriarcal marido-esposa nin moito menos a despótica de señor-servo. Esa relación rexeita toda xerarquía imposta e toda dependencia; implica nada menos que a modificación de todas aquelas condicións materiais de existencia que signifiquen un vínculo a un outro que exerce de *dominus* (señor), que, por tanto, o deixen en posición de dominado, que lle impidan non ter outro señor ca el mesmo, ser dono de si. Esa é a relación fraterna, a verdadeira relación, entre libres e iguais. O concepto republicano de liberdade, que o propio dereito romano recolle, implica o autodominio no seu sentido externo, isto é: que o suxeito libre é non dependente, é *sui iuris*. Fraternidade viría, entón, por estoutro lado, a recordarnos o fondo sentido do concepto de liberdade. A liberdade sería, pois, para todos, tamén para os adscritos ao *oikos*, pero non unha liberdade calquera senón aquela que implica non dependencia, non dominación. Esa sería tamén a significación política concreta do lema ilustrado de emancipación, de saída da minoría de idade.

Desde a divisa de fraternidade viñan, daquela, a articularse e comprenderse dunha especial maneira liberdade e igualdade. Esa sería a extraordinaria agudeza de Robespierre, que dese modo soubo concretar todo un programa político revolucionario, dotar dunha clara guía de acción a todo o heteróclito e escindido conxunto de clases subalternas característico do *Ancien Régime*, que configuraba xa un “cuarto estado”. Víñase así a retomar a tradición do republicanismo democrático, cuxo precedente se remontaría á Atenas postefiálica e que tivo na compañeira de Pericles, a esquecida Aspasia, un precoz e destacado expoñente. As medidas tomadas por Robespierre a partir de 1792 encarnaban a súa posta en práctica: supresión da monarquía, sufraxio universal masculino e apertura posterior cara a un recoñecemento parigual da muller, abolición da escravitude nas colonias, dereito universal á existencia e renuncia a toda guerra de conquista.

Domènec constrúe con extraordinaria penetración a estrutura programática que aí se encerraba para todo o republicanismo; desde ela le o discorrer dos movementos políticos posteriores. A finalidade do republicanismo viría significar a civilización en sentido democrático das tres esferas distinguidas por Montesquieu cando falaba de *loi civil, loi de famille e loi politique*; isto é: acceso de todas as clases excluídas ao plano da vida civil, garantías materiais para unha existencia libre, eliminación de toda relación de dominación no ámbito do *oikos*

ou espazo da produción, destrución de todo despotismo político, establecemento de dereitos políticos universais e non separación da esfera política da civil senón control fiduciario do Estado por parte dos cidadáns.

A divisa da fraternidade aínda alentaría os revolucionarios franceses de 1848, pero xustamente o fracaso da chamada “república fraternal” de Blanc e Ledru Rollin anunciaría a súa desaparición, que paradoxicamente coincidía coa irrupción de todo o movemento socialista, interpretado aquí como o seu mellor herdeiro. Comeza a eclipse da divisa pero non do seu contido. A clave da súa explicación radicaría na imposibilidade, despois de décadas de forte industrialización, da universalización da propiedade, que segundo o vello republicanismo serviría de base á liberdade. Certamente, para ningún republicano –como para ningún socialista– podía ser de recibo a ficción xurídica dunha sociedade na que todos os cidadáns aparecerían igualados civilmente en tanto que todos eran “propietarios” aínda que moitos só o fosen da súa forza de traballo. O socialismo mantería o concepto republicano de unión entre bases materiais e cidadanía plena, pero agora a súa articulación esixiría o establecemento dunha propiedade común. A esta luz aparecería como confundente, segundo a interpretación de Domènech, o sostemento da vella divisa, aínda que penso que cabería rexistrar tamén o papel xogado polo tipo de universalidade contido na divisa e pola nova universalidade que se facía de momento encarnar nunha clase social determinada, e que esixía unha forte escisión social, unido a outros aspectos entre os que habería que contar os sedimentos cristiáns e a súa relación con algunhas utopías que a miúdo espertaron a crítica sarcástica de Marx e Engels. Se ben neles e na maioría dos socialistas agrupados na I Internacional se mantiña en esencia o programa republicano da fraternidade, non sería así no decurso posterior do movemento, no que se podería dicir sinteticamente que a énfase posta nos elementos estritamente *socialistas* acabaron por entrar en tensión cos *republicanos*, o que finalmente contribuiría non só á derrota histórica do socialismo, senón tamén e decisivamente á súa perversión.

Aí radica o punto central do libro. O período percorrido é moi amplo: alcanza ata o final da II República española, pasando polo desenvolvemento da socialdemocracia alemá e austríaca e a súa derrota co nazismo, os movementos consellistas italianos e o triunfo de Mussolini, a revolución rusa e o fracaso da súa proxección en Occidente. Son moitos e extraordinariamente ricos os comentarios e observacións, que loxicamente aquí non podemos recoller, pero que non nos fan perder o fío da progresiva eclipse, agora si, xa non só do termo senón do programa quintaesenciado na fraternidade.

Cabería rexistrar como ilustrativos dese ensombrecemento tres elementos que afloran en distintos momentos. Aínda cando poida resultar paradoxal, existe certo *apoliticismo*, que o obreirismo socialdemócrata, a teoría dos dous mundos proxectada pola socialdemocracia alemá sobre toda a II Internacional, manifestaría emblematicamente, que levaba a desconsiderar a importancia das formas de Estado: se monarquía parlamentaria ou simplemente constitucional, ou república, cualificadas, en definitiva, de “burguesas”. A polémica de Jaures, continuador da forte tradición republicana francesa, co gran dirixente alemán Bebel ilustraría esta deriva. Unido ao anterior, o *isolacionismo* da clase obreira, a súa incapacidade para reunir baixo un mesmo programa todo o conxunto do *demos*, todos os subxugados ou dalgún modo sometidos; a cuestión das alianzas co campesiñado e a comprensión do devir das clases medias e o seu tratamento foron a miúdo mal resolto. Esa fragmentación do bloque revolucionario tivo tamén o seu paralelismo na segmentación da irmandade dos pobos pola súa atadura aos intereses nacionais, o que a Gran Guerra poñería dramaticamente ao descuberto, contra a

vontade e clarividencia de Rosa Luxemburgo. E, por último, pero non o de menor importancia, a *desarticulación da esfera política e a do oikos-produción*. A dereita sindical socialdemócrata representaría esa visión que entende as relacións no proceso produtivo como *non políticas*; en consecuencia, abandona a loita por unha verdadeira democracia no seo da empresa, dáse por satisfeita co reinado nela dunha especie de simple monarquía constitucional e oponse á existencia dunha verdadeira democracia interna nas propias organizacións obreiras, nas que fixo imperar un centralismo burocrático que serviría de base á teorización da “lei de ferro das oligarquías” por parte de Michels. Neste campo tamén houbo brillantes excepcións, como a da xa mencionada Rosa Luxemburgo, a de Korsch ou, sen dúbida, a máis penetrante e rica do finísimo Gramsci, que, apoiándose na experiencia consellista italiana, prolongadora da dos soviets do 17 ruso, entendía vinculativamente a democracia obreira e a democracia política, o espazo de experiencia da fábrica e das loitas sindicais, das organizacións combativas como o espazo de educación, de constitución embrionaria do Estado futuro.

A estes tres elementos habería que engadirilles un factor de grande importancia que cremos que non está aquí suficientemente tratado, pero que non se lle escapou ao seu autor noutros traballos. Refírome a certo esvaemento do *valor intrínseco do político* como tal na tradición socialista, ao político como espazo de deliberación, de clarificación das propias loitas, como compoñente cognitivo e transformador dos suxeitos. Acaso a atención socialista á vinculación ás súas bases materiais deixase en sombra a especificidade daquel. Sería interesante poder incorporar a perspectiva que mantivera noutro traballo moi anterior sobre a fraternidade. Nel atendía especialmente á dimensión do vínculo de amizade (*philia*) que incorpora e, unido a isto, á necesidade dos outros para a obtención dunha virtuosa modelación do carácter, quedando asociados por esta vía, na liña do seu primeiro libro, ben privado e ben público. Desde esa dimensión da fraternidade, a liberdade e a igualdade adquirirían a propiedade de elementos na definición e configuración deliberativas do ben dos cidadáns. Habería que preguntarse pola natureza do político e polo seu lugar na tradición socialista.

En fin, non é pouco o que revela a orixinal clave aplicada neste libro no exame desa tradición e, como apuntamos, na definición da mesma proposta republicana. O programa de civilización democratizadora do espazo político e da produción segue sendo un programa aberto e máis relevante que nunca, como o mesmo Domènech puxo de manifesto noutros lugares, ante as ameazas á democracia intensificadas hoxe por unha remundialización desbocada: ameaza ao espazo político mesmo, toda vez que inmensos poderes económicos lle disputan ao Estado a determinación da utilidade pública e interfíren nos procesos de decisión e control democrático, e no ámbito da empresa fixeron retroceder o logro da constitucionalización do padroado monárquico en dirección cara a un novo absolutismo. A revisión republicana a que somete Domènech o pasado socialista amosa tamén a súa fecundidade por canto posibilita unha lúcida crítica dalgunha das tendencias máis determinantes do noso presente.

Jorge Álvarez Yágüez

Hedström, Peter. 2005 _Cambridge: Cambridge University Press

Administración&Ciudadanía. _1/2006

Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology



Precedido pola obra de Barbera (2004), coa cal presenta unha afinidade notable, o libro obxecto desta recensión culmina unha empresa que se pon en marcha anos atrás, cunha recompilación de textos coeditada polo propio Hedström, de destilación do produto dun conxunto recente de contribucións heteróclitas, desde os puntos de vista tanto teórico como conceptual, xeradas pola confluencia de intereses intelectuais en torno ao concepto de mecanismo (social) e á concepción alternativa da explicación e a teorización sociais que nel se cifra, nunha serie de elementos ou principios comúns constitutivos da chamada *Socioloxía analítica* (SA). Dado o carácter case programático do presente texto, son numerosos os extremos epistemolóxicos, teóricos e metodolóxicos susceptibles de análise. Porén, razóns de espazo fórzannos a ofrecer unha lectura deliberadamente selectiva, inspirada pola nosa resolta inclinación cara a un enfoque de socioloxía que, por aspirar á precisión, á claridade, á abstracción e ao realismo analítico, Boudon cualificaría de *científica*, para diferenciala das socioloxías *de cámara, expresiva e crítica*, das que as dúas últimas experimentaron unha inflación, ao noso xuízo, inmoderada nas últimas décadas.

O obxectivo de Hedström é clarificar en que consiste unha explicación baseada en mecanismos, entendidos como constelacións de actores e actividades vinculados entre si de tal modo que producen regularmente o tipo de fenómeno social explicado. Ese obxectivo baséase na convicción de que por medio desa clase de explicación é posible satisfacer un *desiderátum* expresado cada vez máis a miúdo nas ciencias sociais, entre outros, por Goldthorpe: o aumento da conexión entre teoría social e investigación empírica. Para logralo, Hedström propón a que denomina teoría DBO (acrónimo de desexos, crenzas *-beliefs-* e oportunidades). Nela, os DBO son entidades que poden combinarse segundo patróns diversos e que, conxuntamente coas súas propiedades e interaccións, constitúen os *mecanismos xeradores* da acción individual; esta, á súa vez, xera os resultados sociais en cuxa explicación están interesadas as ciencias sociais. Estes mecanismos *elementais*, causas próximas da acción individual, están inseridos en mecanismos *moleculares* compostos polos actores individuais e as súas interaccións, e median entre estes e aquela. A diferenza entre os niveis dos mecanismos é estritamente metodolóxica e non supón unha estratificación ontolóxica da realidade en niveis, do mesmo modo que a concepción anexa dos fenómenos sociais como *emerxentes* se inspira nunha concepción epistemolóxica, non ontolóxica, da *emerxencia*. Dado o papel crucial da acción individual na explicación, a teoría explicativa debe incorporar unha teoría da acción explícita e tanto psicolóxica como socioloxicamente verosímil, en cuxo centro se encontra un actor típico-ideal.

De acordo con estas concepcións, Hedström senta as bases para o desenvolvemento do seu enfoque desembarazándose de modelos de explicación alternativos (a explicación baseada na lei de cobertura e a explicación estatística) con argumentos persuasivos; expoñendo as deficiencias do instrumentalismo característico da teoría da elección racional (TER) e da microeconomía, que se apoia nunha confusión entre os enunciados *descriptivamente falsos* dos seus propios modelos e os enunciados *descriptivamente incompletos*, cos cales se constrúe por necesidade todo modelo explicativo; e reducindo a TER e certas teorías da aprendizaxe, todas elas de carácter metodolóxico-individualista, a especies do xénero DBO.

Seguidamente, expoñeremos as nosas limitadas reservas e resaltaremos algunhas das tomas de posición máis valiosas do autor. Respecto ás primeiras, non podemos deixar de manifestar certo fastío ante a reiteración de dous dos vicios, aínda que menores, máis reprobables, ao noso xuízo, das ciencias sociais. Por un lado, parte da crítica ao modelo da lei de cobertu-

ra é unha racionalización na cal non queda claro se subxace o suposto da radical heteroxeñidade da explicación, como produto cognitivo, nas ciencias “naturais” e nas ciencias sociais. Tendo decidido de antemán (como cuestión non suxeita a resposta empírica) que as ciencias sociais “explican” e verificándose que carecen de leis xerais, manipúlase o concepto de explicación ata encaixalo no molde das nosas prácticas. Á parte de que sería posible impu- tar a ausencia de tal tipo de leis nas ciencias sociais á inoperancia dos investigadores ou de que a súa inexistencia presente non exclúa o seu “descubrimento” futuro, ante a definición da explicación segundo o modelo da lei de cobertura, é posible tomar unha das dúas opcións seguintes: ou concluír que as ciencias sociais non explican, ou ben desbotala argumentando que, *haxa ou non tal tipo de leis (xerais) nas ciencias sociais*, a explicación consiste noutra cousa. Por outro lado, se ben a reclamación da herdanza de Elster, Boudon, Schelling e Coleman parece xustificada, o aparente padecemento do complexo de falta de lexitimación que move a cada propoñente dun enfoque relativamente orixinal a ampararse no santo patrón da socioloxía (Weber) e noutras autoridades (Parsons e Merton), que acabaron por dar para tanto como no seu día a psicanálise ou o marxismo, resulta inquietante.

No libro predominan, con todo, propostas recomendables para a mellora da teorización e da investigación sociais. En primeiro lugar, é especialmente pertinente a insistencia de Hedström en que para dotar de carácter científico as ciencias sociais é condición necesaria o uso de “ferramentas analíticas formais”. A formalización contribúe de varios modos á teorización: aumenta a precisión da construción teórica, mercé á manipulación rigorosa da “sintaxe” das linguaxes formais; proporciona vantaxes heurísticas; contribúe a reducir a proliferación teórica; e facilita un tratamento rigoroso, alleo á manipulación metafórica dos conceptos respectivos, que cunha frecuencia sintomática dunha adición se exhibe nas ciencias sociais, de fenómenos como os *efectos de soleira*, a *dependencia da senda*, a *causalidade cumulativa*, os *tipping points* ou a desproporción entre a magnitude e a unicidade dun fenómeno social e as das súas causas, entre outros.

Entre os formalismos dispoñibles, Hedström inclínase pola simulación computacional baseada en axentes (ABM), por canto facilita a análise das relacións entre fenómenos de nivel individual e de nivel social (é dicir, a conexión micro-macro), avaliando os resultados sociais que é probable que produzan grupos de axentes virtuais. Deixando de lado os debates sobre os fundamentos epistemolóxicos da simulación, ha de subliñarse que esta opción contribúe a facer participar as ciencias sociais no desenvolvemento de investigacións multidisciplina- rias nas que conflúen desde a física estatística ata os ABM (en economía), a econofísica (xogos de minoría, por exemplo), os modelos baseados en individuos (IBM) (en ecoloxía), a análise de redes ou, en xeral, os estudos sobre a complexidade. Téñase en conta que non se trata de importar, cun fundamento nun razoamento por analogía, modelos doutras ciencias ás ciencias sociais. Pola contra, a converxencia interdisciplinaria é o resultado da investigación de fenómenos da mesma “natureza” en todos os eidos.

É oportuno facer un par de observacións, relativas, a primeira, á relación entre os ABM e a formalización alternativa considerada por Hedström e, a segunda, a unha formalización alter- nativa omitida. Como alternativa principal, Hedström sinala os modelos de ecuacións diferen- ciais ou de ecuacións en diferenzas característicos da *dinámica de sistemas* (os modelos basea- dos en ecuacións ou EBM), aos cales recoñece, para algunhas investigacións, certas vantaxes. Repárese en que a natureza das diferenzas entre os ABM e os EBM non debería confundirse. Concretamente, uns e outros son matemáticos e en ambos os dous tipos de modelos “hai ecuacións”. En realidade, é posible formalizar todo ABM mediante un EBM ou calquera outro

método computacional. As diferenzas residen na dificultade de formalizar con EBM certos procesos sen alcanzar un nivel de complexidade practicamente intratable; nos niveis de análise aos cales é máis fácil aplicar os modelos (só ao sistémico, os EBM; o sistémico e o individual, os ABM); na maior “verosimilitude” social dos ABM; e (non é vantaxe menor) na maior intelixibilidade dos ABM para quen careza de formación matemática sólida. En canto ás formalizacións omitidas, ao noso xuízo, tamén resultan prometedoras para o avance da construción teórica as baseadas no uso da lóxica de primeira orde ou, máis recentemente, das lóxicas non monotónicas que nos últimos anos abundan no campo da teoría da organización.

Ao servizo do obxectivo de vincular teorización e investigación empírica, Hedström recoñece, de acordo con Goldthorpe, a utilidade da análise estatístico-cuantitativa. En cambio, discrepa de Goldthorpe sobre a validez da TER como teoría da acción que subministre os microfundamentos. Para explicar o paso da acción individual aos resultados sociais emprega ABM “empíricamente calibrados” (que denomina ECA), cuxo funcionamento ilustra nun capítulo en coautoría con Yvonne Åberg, no cal se poñen de relevo as dificultades prácticas de encontrar os datos sobre DBO necesarios para operativizar con todo rigor o modelo. Fronte ao uso habitual dos ABM exclusivamente como instrumentos de construción de teoría, trátase cos ECA de empregar os resultados das análises estatísticas para informar a especificación do modelo e para valorar o seu rendemento con parámetros realistas: os resultados estatísticos han de influír no modelado dos mecanismos operativos e na selección dos factores perturbadores. A explicación mediante mecanismos, así construída, é unha explicación de tendencias que, fronte aos modelos estocásticos, emprega unha linguaxe determinista, apelando a dúas razóns que estimamos convincentes: tanto porque o azar só debería incluírse nun modelo como factor residual de último recurso, como por razóns de economía expresiva. Por iso, na construción dunha teoría explicativa non importa a *fidelidade de exemplar*, senón a *fidelidade de tipo* á lóxica da acción; os erros predictivos, ocasionados pola converxencia de múltiples procesos, alleos en parte ao modelo explicativo construído, non falsan a teoría, pero esixen unha conexión máis estreita entre o modelo abstracto e o fenómeno social que se pretende explicar.

Compartimos sen reservas o escepticismo moderado do autor respecto á utilidade dos conceptos categóricos (clase, cultura, por exemplo). Así mesmo, estimamos que é recomendable desembarazarse dunha vez por todas nas ciencias sociais dunha práctica digna de figurar entre as “loucuras filosóficas” espidas, entre a fina ironía e a ocasional brochada de sarcasmo, por David Stove: renegando do carácter convencional da linguaxe científica, as ciencias sociais consómense nunha incesante busca do *verdadeiro* significado dos termos a través de disputas conceptuais, en xeral, inútiles para a xeración de explicacións dos fenómenos sociais.

Acaso por esta desconfianza das que Domenico Parisi denominou *empresas de palabras*, Hedström apenas trata de combater nas volcadas na definición de mecanismo e, tras unha listaxe dalgunhas definicións e a detección interesada dun fondo común en todas elas, resoltamente adopta a de Machamer, Darden e Craver, reservando para o último parágrafo do libro unha alusión crítica máis que xustificada ao xa célebre texto de King, Keohane e Verba, cuxa definición de mecanismo desfigura o concepto, fai proliferar innecesariamente conceptos teóricos e priva o enfoque da súa singularidade.

REFERENCIAS

- Barbera, F. 2004. *Meccanismi sociali. Elementi di sociologia analitica*. Bologna: Il Mulino.
- Boudon, R. con (Robert Leroux). 2003. *Y a-t-il encore une sociologie?* Paris: Odile Jacob.
- Goldthorpe, J. H. 2000. *On Sociology: Numbers, Narratives, and the Integration of Research and Theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Hedström, P. e Swedberg, R. 1998. *Social Mechanisms*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parisi, D. 2001. *Simulazioni. La realtà rifatta nel computer*. Bologna: Il Mulino.
- Stove, D. 1993. *El culto a Platón y otras locuras filosóficas*. Madrid: Cátedra.

Celestino García Arias
Universidade de Santiago de Compostela
Depto. Ciencias Políticas e Sociais

Summary



What makes democracy work? Culture, the economy and territorial differences in contemporary Italy

Where does a good government come from? Does it depend on wealth, or is it the other way round? What role has culture in a society's institutional and economic performance? This paper addresses such questions, as old as social science itself, by means of an analytical and empirical discussion of the recent work of Robert D. Putnam. First, it describes Putnam's empirical work on Italian regions and the evolution of his analysis and conceptual framework. Second, it tests empirically Putnam's findings concerning the relation between civicness and economic performance with ecological data on Italian provinces. The conclusion is that Putnam over-interpreted his findings. While he proposes a cultural-historical explanation of the difference between Northern and Southern Italy, this empirical analysis shows that civicness and economic performance are two distinct phenomena, (strongly) related over longer time spans but relatively independent in the short run. The long-term effect of past civicness on present economic performance is not stronger than the effect of past economic performance on present civicness.

& Keywords: Civicness, social capital, economic performance, territorial development

Democracy and public administration: the emerging connection

Democracy and bureaucracy are often considered antithetical concepts, but changes in contemporary politics are making the public bureaucracy a significant focus of political mobilization. The decline of voting and of political party membership, and increased information about individual programs and their performance have shifted a good deal of public attention to the output side of government, and to "output legitimation". This paper examines those trends and the implications for effective democratic governance.

& Keywords: Democracy, bureaucracy, empowerment, accountability, legitimation

-&-

Dual legal regime and the determination of the labour conditions of university teaching staff

Recent legal changes have put an end to former uniform public law regulation for university lecturers. New labour law teaching positions are thought to introduce flexibility in the Universities' human resources policy. Nevertheless, this article tries to reflect the difficulties of achieving a dual differentiated academic path given the high number of "public law regime" lecturers and a series of legal constraints that will limit considerably the potential labour law opens in negotiating labour conditions.

& Keywords: University lecturers, labour conditions, dual legal regime, public and labour law

The role of economic valuation in the public management of protected natural areas

This article illustrates the usefulness of economic valuation methods for non-market goods for public management in general, and particularly as a guide for the planning of natural spaces that are valuable in terms of environment and landscape. After placing, historically and geographically, the origin and evolution of those methods, as well as determining the role they play in the United States, Europe and Spain, the most frequently used techniques are described, paying special attention to the methods of declared preferences, based on the estimation of individual, and, by addition, social preferences. As an illustration of the use and potential of these techniques, we present the main results of several applications (contingent valuation, election experiment and Delphi analysis) made in Galicia in order to analyse the feasibility of compensations for rural producers in exchange for their adoption of practices compatible with the preservation of the Red Natura 2000 (RN 2000) in mountain areas. The results show that the preservation and amelioration of the quality of our mountains is not only viable, but socially desirable.

& Keywords: Economy, natural resources, public management, evaluation

-&-

Women's labour force participation: a challenge for social welfare

The increasing presence of women in the labour market can be considered as one of most relevant social changes recently occurred in advanced industrial societies. In spite of its generalized character, its strength and consequences from both an individual and a collective point of view are conditioned by the institutional framework in which they take place. This paper critically reviews the main policy steps given towards women's labour force participation in Spain during the last decades.

& Keywords: Women's labour force participation, gender equality, policies in support of women, evaluation of public policies

Relative expenditure needs in autonomous communities. Devising of a population-based indicator

The financing of common-regime autonomous communities has suffered an age-old problem: the absence of an explicit equity criterion that would operate as a basis for the regional distribution of financing resources. This was the cause for their rather questionable horizontal distribution, which caused large differences in territorial funding per inhabitant. This work undertakes the analysis of an equity criterion based on the relative expenditure needs of different regions. The ultimate goal is to design a simple, population-based indicator that registers differences between the great domains of the autonomies' competences: health, education, social services and common competences. Lastly, this paper proposes the establishment of differentiated financing blocks according to the aforementioned most representative expenditure functions.

& Keywords: Autonomical funding, expenditure needs

-&-

Policy evaluation: a critical review of definitions, designs and methods

The literature on policy evaluation is extremely large and untidy. This paper aims to provide a summary and critical overview of definitions, designs and methods used in policy evaluation for those readers who have an interest in this area but are overwhelmed and logically confused by the variety of existing approaches. The paper also provides a checklist of elements that characterize good policy evaluation, intended to be of use for policy evaluators, policy makers and other stakeholders who make use of and assess policy evaluations.

& Keywords: Policy evaluation, policy making, policy impact, research methods

The new role of local governments from the point of view of proximity and civil involvement

At the beginning of a new era, attention must be paid to the necessary transformations in local public policies. In this sense, we may say that welfare is today no longer a global, but a personal and community demand, organised around everyday life and proximity spaces. From the central levels of government it is ever more difficult to provide universal, quality answers to the demands of a less homogeneous population, which is more aware of its specific needs. This makes tension travel to levels that are closer to the citizens, so that decentralised governments and services assume a new dimension: that of distributors of community welfare.

& Keywords: Local government, local policies, welfare, community, involvement

-&-

Assessing conflict of interest policies and practices: a comparative review of nine EU countries

This article aims at summarising the different approaches used by nine EU countries to manage conflicts of interests in the public sector. In order to do this, a conceptual framework is developed where conflicts of interests are defined and located within the policies for preventing and fighting corruption. An analysis of the peculiarities of these policies within the whole area of public policies in democratic states is also supplied; basically, the strategies for managing conflicts of interests in the nine countries under survey are compared, judging their instruments by means of a set of predefined variables that include mechanisms for detection, investigation and sanction. The article ends with a series of recommendations and suggestions.

& Keywords: Corruption, conflicts of interests, European Union, institutional policies, sanction of corruption

Normas de publicación

1_ Os traballos enviaranse en soporte magnético en formato "word" ao seguinte enderezo:

Administración & Cidadanía
Servizo de Estudos, Investigación e Publicacións
Escola Galega de Administración Pública
Rúa de Madrid, 2 - 4
15707 Santiago de Compostela

Así mesmo, aceptárase o envío de orixinais a través de correo electrónico ao seguinte enderezo:
AC.egap@xunta.es

2_ Non se aceptarán traballos enviados por fax nin versións impresas sen estaren acompañadas do correspondente soporte electrónico.

3_ Os soportes magnéticos remitidos deberán presentar as seguintes características:

_No caso de disquetes ou discos compactos, deben conter un único arquivo ou documento co texto da colaboración.

_No caso de envío por mensaxería ou correo ordinario, o disquete ou disco compacto levará rotulado, no exterior, o nome do arquivo que denomina o traballo e o nome do autor ou autores que o remiten.

_Se se trata de arquivos adxuntos enviados a través de correo electrónico, os datos de identificación do traballo (título e autor) figurarán no espazo reservado a "asunto" da mensaxe de correo electrónico.

4_ Os traballos enviados ao Consello Editorial deben cumprir as seguintes condicións:

_Serán inéditos e non terán comprometida nin prevista a súa edición noutras publicacións.

_Estaren redactados en galego, español ou inglés.

_Posuíren unha extensión mínima de 25.000 caracteres e máxima de 70.000 no caso de artigos (incluíndo notas e referencias bibliográficas); e entre 3.000 e 10.000 caracteres no caso de recensións.

5_ Todos os traballos destinados á sección principal da revista (artigos, estudos, etc.) deben incluír, por esta orde:

_Título coa súa correspondente tradución ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_Identificación do autor (nome e apelidos e afiliación institucional).

_Resumo (máximo de 150 palabras) do contido no idioma en que se presenta o texto principal e tradución ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_Sumario.

_Relación de cinco palabras claves que identifiquen as materias nas que se inscribe o traballo. Estas palabras deben ser traducidas ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_Corpo principal do texto.

_Bibliografía.

_Táboas, diagramas e cadros.

6_ Os traballos destinados á sección de recensións deberán incluír, ademais dos datos de identificación do contribuínte (nome e apelidos do autor da recensión): autor, título, editorial, lugar e data da obra recensionada. Os textos deben presentarse mecanografiados a dobre espazo, en formato A4.

8_ Os traballos deben ser coidadosamente revisados polos seus autores no tocante ao estilo.

9_ As notas figurarán a pé de páxina.

10_ As citas no texto indicarán autor, ano da publicación e, no seu caso, páxina entre parénteses. Por exemplo, (Peters, 2002: 123). No caso de cita de varias obras dun mesmo autor ou autores publicadas no mesmo ano, acompañarase á indicación do ano unha letra do alfabeto (princiando polo "a"), que distinga cada unha das obras dese mesmo ano.

11_ A bibliografía debe conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (nome do ou dos autores; título completo, incluído subtítulo cando corresponda; editor; cidade e ano de publicación; se se trata dunha serie, indicar o título e o número do volume ou a parte correspondente; etc.). de presentación (en orde alfabética de apelido) de acordo co sistema Harvard:

Libros:

Alesina et. al. 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.

Artigos de libro:

- Castles, F. G. 1982. «Politics and public policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.

Artigos de revistas:

- Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2).

Documentos non publicados:

- Benítez, J. 2006. *Aproximación a la participación ciudadana*. México. Agencia Federal de Administración Pública, mimeo.

_Os documentos, fontes ou bases de datos publicados en Internet deben indicar o URL respectivo e, de ser posible, a data da consulta (día-mes-ano):

Ej.:

http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

12_ Todos os traballos enviados deben incluír unha indicación do enderezo postal do remitente.

Avaliación de traballos_ O Consello Editorial someterá todos os materiais enviados á revista (artigos e recensións) a unha avaliación anónima por parte de pares externos, expertos na área científica en que se sitúa o contido do material recibido.

Dereitos de Autor_ Aceptada a publicación de calquera material (artigo ou recensión) por parte do Consello Editorial, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país son transferidos á editorial.

Desexo que me envíen a revista **administración & cidadanía**.

a partir do número 1 e ata novo aviso

o número / os números _____ en galego en castelán

Desexo subscribirme á revista **administración & cidadanía**
na súa versión electrónica. (Dispoñible en galego, castelán e inglés) .

Nome e apelidos _____

Entidade _____

DNI / NIF _____

Enderezo _____

Poboación _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Data _____

Boletín de subscrición

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial GALAXIA, S.A.

Reconquista, 1
36201 Vigo (Pontevedra)

☎ 986 43 21 00

☎ 986 22 32 05

correo electrónico:
galaxia@editorialgalaxia.es

web: www.editorialgalaxia.es

TARIFAS 2006	Suscripción anual 3 números	Número suelto	Forma de pago
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € <i>+ gastos de envío segundo tarifa vixente</i>	26,00 € <i>+ gastos de envío segundo tarifa vixente</i>	<input type="radio"/> <i>Transferencia á conta</i> 1368/9 de Caixanova, O. P. García Barbón, 1 - 36201 - VIGO <input type="radio"/> <i>Contra reembolso</i> <input type="radio"/> <i>Cheque a nome da editorial Egartorre, S.L.</i> <input type="radio"/> <i>Xiro postal</i> <input type="radio"/> <i>Domiciliación bancaria</i>
	Institucións 108,00 € <i>+ gastos de envío segundo tarifa vixente</i>	36,00 € <i>+ gastos de envío segundo tarifa vixente</i>	
PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA	48,00 €	16,00 €	

Domiciliación bancaria

Data _____ Banco ou caixa _____

Número _____ Enderezo da axencia _____

Población _____

País _____ Número de conta _____

Estimados señores:

Rógolles que, ata novo aviso, aboem os recibos que lles presente a **editorial GALAXIA, S.A.** con cargo á miña conta antes mencionada, en concepto de suscripción á **revista Administración & Cidadanía.**

FIRMA

Titular _____

Enderezo _____

Poboación _____ Código postal _____



administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública



Escola galega de
administración
pública



XUNTA DE GALICIA

CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA