

administración & cidadanía.

Sumario_

_01_MICHAEL BARZELAY (Escola de Economía e Ciencia Política de Londres), «O estudo do desenvolvemento de estratexias nas organizacións gobernamentais: como integrar a xestión estratéxica e as teorías de prácticas sociais».

_02_NÚRIA BOSCH (IEB / Univ. de Barcelona), «Algunhas propostas para a ampliación das competencias dos gobernos locais españois».

_03_SARA FERNÁNDEZ (Univ. de Santiago), SUSANA ALFARO (Univ. de Santiago) e ALBERTO VAQUERO (Univ. de Vigo), «Internacionalización nos sistemas universitarios rexionais españois: situación actual e propostas de mellora».

_04_MONEYBA GONZÁLEZ (Univ. de Santiago), «Desenvolvemento urbano e liderado no contexto da gobernación local. Estudo de casos: Santiago de Compostela (España) e Konstanz (Alemaña)».

_05_EMILIO LUQUE (UNED), «Capital social, sustentabilidade e participación deliberativa».

_06_DIEGO MARTÍNEZ (Centro de Estudos Andaluces / Univ. Pablo de Olavide), «As axencias tributarias autonómicas: unha visión panorámica».

_07_JOSÉ RAMÓN MONTERO (Instituto Juan March / UAM) e IGNACIO LAGO (UPF), «Atallos informativos e voto en tres referendos españois».

_08_OCTAVIO SALAZAR (Univ. de Córdoba), «As eleccións locais e os seus efectos no sistema de goberno municipal».

_Recensións_01_VÍCTOR JOSÉ MONTES (Univ. de Vigo): Diego Martínez e José Sánchez (coords.) (2005), «Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma».

_02_XOSÉ CARLOS ARIAS (Univ. de Vigo): Javier Santiso (2006), «La economía política de lo posible en América Latina».

_03_JOSÉ CAAMAÑO (Univ. de Santiago): J.-E. Lane (2005), «Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective».

_04_FERNANDO LUIS DE ANDRÉS (Asesoría do Valedor do Pobo): J. A. González (2005), «El Valedor do Pobo: del Ombudsman sueco al comisionado parlamentario gallego».

VOL.1_nº2_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 Sociología

FABRIZIO BERNARDI.
Profesor titular de Socioloxía [UNED].

- _ Administración & Cidadanía publícase cunha periodicidade semestral. Ademais dos dous números anuais, Administración & Cidadanía ofrece un número anual de contido monográfico.
- _ Administración & Cidadanía está dispoñible en formato impreso e electrónico en lingua galega e castelá. Así mesmo, conta cunha versión en lingua inglesa editada en formato electrónico.
- _ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

EDITA:

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)
Rúa de Madrid 2 – 4, Polígono das Fontiñas
15707 Santiago de Compostela

TRADUCCIÓN E REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

Sara Pino Ramos
Laura I. Rubio Rendo
José María Díaz Lage
Antonio J. Monteserín García

DESEÑO E MAQUETACIÓN:

Krissola Deseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

I.S.S.N:

1887-0287

DEPÓSITO LEGAL:

A revista Administración & Cidadanía non se responsabiliza das opinións vertidas nos presentes artigos desta publicación. Estas opinións son estritamente responsabilidade exclusiva do seu autor ou os seus autores.

Sumario



_ ARTIGOS	[7-172]
_ Michael Barzelay (Escola de Economía e Ciencia Política de Londres), « O estudo do desenvolvemento de estratexias nas organizacións gobernamentais: como integrar a xestión estratéxica e as teorías de prácticas sociais ».	[9-25]
_ Núria Bosch (Instituto de Economía de Barcelona/Univ. de Barcelona), « Algunhas propostas para a ampliación das competencias dos gobernos locais españois ».	[27-41]
_ Sara Fernández (Univ. de Santiago), Susana Alfaro (Univ. de Santiago) e Alberto Vaquero (Univ. de Vigo), « Internacionalización nos sistemas universitarios rexionais españois: situación actual e propostas de mellora ».	[43-73]
_ Moneyba González (Univ. de Santiago), « Desenvolvemento urbano e liderado no contexto da gobernación local. Estudo de casos: Santiago de Compostela (España) e Konstanz (Alemaña) ».	[75-95]
_ Emilio Luque (UNED), « Capital social, sustentabilidade e participación deliberativa ».	[97-108]
_ Diego Martínez (Centro de Estudos Andaluces/ Univ. Pablo de Olavide), « As axencias tributarias autonómicas: unha visión panorámica ».	[109-129]

_ José Ramón Montero (Centro de Estudos Avanzados en Ciencias Sociais (Instituto Juan March)/Univ. Autónoma de Madrid) e Ignacio Lago (Univ. Pompeu Fabra), « Atallos informativos e voto en tres referendos españois ».	[131-150]
_ Octavio Salazar (Univ. de Córdoba), « As eleccións locais e os seus efectos no sistema de goberno municipal ».	[151-172]
_ RECENSIÓNS	[173-203]
_ Víctor José Montes (Univ. de Vigo): Diego Martínez e José Sánchez (coords.) (2005), « Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma ».	[175-178]
_ Xosé Carlos Arias (Univ. de Vigo): Javier Santiso (2006), « La economía política de lo posible en América Latina ».	[179-183]
_ José Caamaño (Univ. de Santiago): J.-E. Lane (2005), « Public Administration and Public Management: The Principal-Agent Perspective ».	[185-197]
_ Fernando Luis de Andrés (Asesoría do Valedor do Pobo): J. A. González (2005), « El Valedor do Pobo: del Ombudsman sueco al comisionado parlamentario gallego ».	[199-203]
_ SUMMARY	[205-207]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[209-210]
_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN	[211-212]



Artigos

O estudo do desenvolvemento de estratexias nas organizacións gubernamentais: como integrar a xestión estratéxica e as teorías de prácticas sociais



Como debería tratar o tema da estratexia a investigación sobre a xestión pública? Como se poden obter novas comprensións acerca da estratexia na xestión pública? Como debería relacionarse o traballo académico acerca da xestión estratéxica e os estudos da organización? Estas preguntas subxacen a este artigo metateórico.&

& Palabras clave: xestión pública, estratexia, prácticas sociais, goberno, prácticas organizativas

1. INTRODUCCIÓN

Como deberíamos tratar o tema das estratexias na investigación sobre a xestión pública? Como podemos desenvolver novas ideas sobre a estratexia na xestión pública? Que relación deben ter os traballos académicos sobre estratexias da xestión pública e o campo da investigación sobre a xestión estratéxica e os estudos da organización? Estas son as preguntas que vertebran este artigo, o cal indica que este artigo é metateórico e non unha análise exhaustiva do desenvolvemento de estratexias na esfera governamental.

Como resposta xeral a estas preguntas propoño o seguinte: que os estudosos da xestión pública desenvolvan colectivamente unha ciencia clínica das prácticas organizativas no sector público, incluíndo, como unha parte fundamental da dita ciencia clínica, o desenvolvemento de estratexias. Neste sentido, o desenvolvemento de estratexias considérase unha función universalmente relevante que debe levarse a cabo axustándose a cada situación, dunha forma particular para unhas circunstancias concretas e un lugar específico. A investigación neste campo tería que ser de utilidade para actores que teñan que avaliar e deseñar prácticas para o desenvolvemento de estratexias locais.

Resulta proveitoso que a investigación estude como concibir a función de desenvolvemento de estratexias, ademais de identificar de onde xorden os problemas á hora de cumprir a devandita función en contornas gobernamentais. O que pode estudarse empiricamente son as prácticas organizativas, que son posibles contextos para o desenvolvemento de estratexias: a investigación debería proporcionar unha explicación causal deses posibles contextos. Para esta tarefa resultan útiles os estudos comparativos entre diversos casos, a condición de que as dinámicas dos contextos se expliquen a partir de orientacións teóricas adecuadas. Os enfoques analíticos deben ser procesuais (en canto examinan as relacións dinámicas entre accións, relacións microsociais e coñecementos prácticos locais) tanto como contextuais (en canto examinan os efectos dos acordos institucionais, as redes e as dinámicas do horizonte das políticas e as prácticas). Unha análise así pode levarnos a un novo entendemento de como as prácticas organizativas poden contribuir a superar (ou acentuar) algunhas das dificultades recorrentes do desenvolvemento de estratexias na esfera governamental.

Aínda que este enfoque procesual e contextual xa está firmemente arraigado nos estudos organizativos e na investigación sobre procesos estratéxicos e toma de decisións no goberno, algúns desenvolvementos recentes nas publicacións especializadas en prácticas sociais, teorías sociais da aprendizaxe e formación de estratexias poden proporcionar novas ideas sobre como mellorar este tipo de análise. Algunhas destas ideas pasaron á bibliografía sobre estudos organizativos e a súa influencia parece ir en aumento. A investigación sobre os casos empíricos de desenvolvemento de estratexias faría ben en experimentar con estas perspectivas innovadoras sobre acción, aprendizaxe e as prácticas situadas. O maior reto, apenas percibido, é interrelacionar ese traballo empírico coas tradicións intelectuais do campo da xestión estratéxica. Se os investigadores avanza por este camiño, pode que obteñamos algo acertado e útil que dicir sobre como cumprir a función de desenvolvemento de estratexias nun contexto governamental.

Este artigo está organizado do seguinte xeito: a primeira sección acouta o tema falando da función de desenvolvemento de estratexias; a segunda introduce as teorías de prácticas sociais, mesturando as variantes europeas e norteamericanas; a terceira examina os esforzos actuais para desenvolver este enfoque teórico dentro dos estudos organizativos, especifica-

mente no que incumbe á formación de estratexias (Jarzabkowski, 2005); na cuarta sección examínase como debería situarse a investigación sobre o desenvolvemento de estratexias no goberno dentro de debates máis amplos sobre xestión estratéxica e prácticas organizativas; a quinta sección propón unhas conclusións.

2. A FUNCIÓN DE DESENVOLVER ESTRATEXIAS

Hai tempo que as teorías prácticas das organizacións están organizadas en torno ao concepto de funcións organizativas (Fayol, 1930; Starbuck, 2003: 168). A xenealoxía do desenvolvemento de estratexias como categoría remóntase ao concepto de planificación. Dicar que o desenvolvemento de estratexias constitúe unha función é tanto como dicir que se debe dedicar esforzo á súa realización; este esforzo prudencial xustifícase polos seus efectos prospectivos sobre a actuación organizativa. Dito de forma negativa, a actuación dunha organización veríase probablemente prexudicada se a función non se levase a cabo de maneira efectiva.

Dentro deste marco hai diversas maneiras de concibir a función do desenvolvemento estratéxico, entre elas o argumento denominado do holismo. Unha das súas premisas é que as organizacións son sistemas compostos de innumerables partes; estas partes poden concibirse como unidades, persoas, activos, localizacións xeográficas, subculturas e actividades. Outra premisa é que o nivel de rendemento dunha organización depende da interacción que se dea entre estas partes; máis en concreto, poden derivarse vantaxes no rendemento da unificación do esforzo do persoal, a integración de activos complementarios, e a coalescencia do apoio de diversos interesados externos. Desde un punto de vista holístico, estas vantaxes no rendemento son potenciais: non se dan necesariamente. Cómpre facer que estas potencialidades sistémicas se dean na práctica, e para iso está o desenvolvemento de estratexias.

Un segundo argumento é o enfoque de “prepararse para o futuro” (Hamel e Prahalad, 1995; Barzelay e Campbell, 2003; van der Heijden, 2005). De acordo con este enfoque, os contextos externos das organizacións cambian inevitablemente, xerando novas presións para atinxir obxectivos e unha alteración das circunstancias ambientais. Outra premisa é que as organizacións tenden a caer en “trampas de competencia”, en que a súa traxectoria de desenvolvemento é mellorar máis e máis en accións estreitamente relacionadas co que se fixo previamente (Levitt e March, 1988). Cando esta tendencia se combina cun contexto externo cambiante ameaza cun resultado insatisfactorio a longo prazo. Desde este punto de vista, a tendencia a caer nunha trampa de competencia debe ser contrarrestada, e para iso está (en parte) o desenvolvemento de estratexias.

Téñase en conta que ata agora non se utilizou o termo “planificación estratéxica”¹. Este termo refírese a unha visión particular –talvez historicamente específica– da práctica do desenvolvemento de estratexias (Mintzberg, 1994). Algúns partidarios desta visión tendían a suxerir que algúns deseños de procesos –determinadas técnicas e actividades cognitivas concretas– teñen un valor intrínseco: pasaron por alto que adaptar as actividades ás funcións escollidas é un asunto que require pensamento crítico e intelixencia no deseño. De feito, o termo “planificación” evitaba toda distinción entre o deseño de actividades e a súa función.

A etiqueta “planificación estratéxica” implicaba tamén que o resultado dun esforzo planificador debía ser un plan estratéxico. Hoxe en día esta visión considérase moi polémica: hai quen argumenta que o resultado ben podería ser outro tipo de produto que causase respostas diferentes das que orixinaría un plan concluínte. Por exemplo, algunha xente avoga pola xeración de visións estratéxicas ben ponderadas, incluíndo o compromiso de cultivar certos

tipos de competencias organizativas (Hamel e Prahalad, 1995). Como non é necesario que o resultado sexa un plan, e como o proceso non ten por que incluír técnicas que se consideren intrinsecamente valiosas, é mellor falar de prácticas de desenvolvemento de estratexias que de planificación estratéxica.

A función de desenvolvemento de estratexias lévase a cabo a partir de ciclos sucesivos ou iteracións; calquera ciclo está composto por un proceso e un estado final. De maneira abstracta e xeral, o estado final é unha volición organizativa afirmada, revisada ou creada. A palabra “volición” suxire unha aspiración e unha intención: ten que ser colectiva para contar como un aspecto da estratexia. Estas volicións poden ser moi abstractas (como a declaración dunha misión ou unhas competencias fundamentais) ou relativamente granulares (como definir os parámetros do negocio ou as medidas de rendemento); poden expresarse mediante varios medios e representarse por medio de diversos artefactos (como as declaracións ou plans de visión). Os temas que deben tratar as volicións variarán dependendo do enfoque práctico adoptado, igual que existen diferenzas entre o enfoque holístico e o de “preparación para o futuro”.

O proceso (en tanto diferente do estado final) dun ciclo de desenvolvemento de estratexias é importante; todo o mundo estará de acordo en que o proceso de desenvolvemento de estratexias debe incluír o pensamento estratéxico. Podemos dicir que a ideación –episodios desenvolvidos de pensamento colectivo– é un compoñente importante do desenvolvemento de estratexias. En termos de proceso, a ideación estará influenciada polos que están presentes, polos pasos que seguen e como debaten; tamén influirá o enfoque do desenvolvemento de estratexias que se adopte localmente, que pode influír sobre a forma, se non sobre o contido específico, das volicións estratéxicas.

Os estudosos das estratexias no campo dos estudos organizativos iniciaron un debate metateórico, recorrendo en gran medida ás teorías (microsociolóxicas) de prácticas sociais, e investigando casos, tendo moi presentes estas discusións. Estou convencido de que a investigación sobre o desenvolvemento de estratexias nas organizacións –incluíndo as administracións públicas– se beneficiaría de seguir unha ruta semellante. A bibliografía fundamental contén observacións teóricas sobre a vida organizativa relacionadas coas que aparecen no traballo de Weick e March, pero que non son idénticas a estas. O recente libro de Paula Jarzabkowski (2005) fai un esforzo valente, e en gran medida conseguido, por incorporar estas novas observacións á bibliografía existente no campo dos estudos organizativos sobre a formación de estratexias. Estou certo de que este enfoque contribuirá a desenvolver mellores teorías da realidade do desenvolvemento de estratexias no goberno.

A seguinte sección contén a miña actual tentativa de comprender as teorías de prácticas sociais en canto incumben á vida organizativa, tarefa que se viu moi facilitada por algunhas definicións sintéticas aparecidas na bibliografía recente; aínda así, atopei varias dificultades para isto. Unha é que estas sínteses salientan aspectos moi diversos: aínda que todas fan referencia á teoría da estruturación, non todas dan moita importancia á insistencia de Latour no papel dos artefactos na actividade de negociación do sentido ou na mellora (ou constrición) do esforzo humano; aínda que todas consideran o coñecemento conservado e exercitado colectivamente como unha fonte de orde e coordinación, non todas destacan o coñecemento encarnado nin as concepcións neoaristotélicas da acción. Outra dificultade é que os textos se refiren a debates vastos e complexos dentro da teoría social: neste sentido, as teorías das prácticas sociais son linguaxes moi especializadas. Unha terceira dificultade é que as bibliografías europea e norteamericana non están completamente integradas, malia as boas intencións e os esforzos dalgúns autores.

3. TEORÍAS DAS PRÁCTICAS SOCIAIS: UNHA SINOPSE

As prácticas sociais son actividades colectivas (Schatzki, 1996), que inclúen as accións interdependentes de múltiples individuos (Feldman e Pentland, 2003). Cada *tipo* de actividade pode concibirse como un *panorama*. Un panorama é un esquema de acordo con cuxos termos se fan intelixibles os procesos futuros, en vías de desenvolvemento ou completados. Cada actuación dun panorama pode ser única. Así, as prácticas sociais son panoramas ou tipos, socialmente estandarizados, de actividades que se realizan de maneiras potencialmente únicas².

As teorías das prácticas sociais (de agora en adiante, TPS) ofrecen unha imaxe innovadora das estruturas e os procesos sociais. De acordo con Reckwitz (2002a, b), as TPS derivan das teorías culturais, que teorizan a estrutura social en termos de códigos e esquemas simbólicos colectivos. Como outras teorías culturais, as TPS toman en serio os sistemas de significación, pero non lles dan tanta importancia aos esquemas e códigos simbólicos colectivos; danlles moita máis importancia aos sentidos producidos e reproducidos no transcurso da actividade colectiva.

As TPS son coherentes coa idea tan profunda de que a estrutura social non é unha entidade na marxe do proceso social: esta forma de pensar foi parte da bibliografía sobre estudos organizativos desde a época de Mary Parker Follett, e foi característica da teoría social norteamericana durante gran parte do século XX (Joas, 1996). A formulación máis influínte desta posición é a teoría da estruturación de Anthony Giddens (1984): pode dicirse que as TPS desenvolven a teoría da estruturación en varias direccións interesantes.

Unha destas orientacións analiza a natureza e o papel do coñecemento práctico compartido nas actividades colectivas: a natureza do coñecemento práctico interesoulles aos investigadores desde a época de Aristóteles. Lindblom (1990) concibe a relación entre coñecemento práctico e acción como “volicións inquisitivas”. Un actor fórmase constantemente volicións de acción; baixo a actividade inquisitiva do actor hai unha constelación de volicións permanentes; en termos aristotélicos, algunhas volicións permanentes son entimemas, ou presuposicións suprimidas. Un concepto máis influínte que o de Lindblom sostén que a xente segue regras ou receitas: por exemplo, March e Olsen (1989) argumentan que a miúdo as persoas invocan regras ou receitas para responder á situación a que se enfrontan. Outra idea familiar é que a xente segue guións nas súas interaccións sociais (Schank e Abelson, 1977). Outros autores recalcan a importancia da maneira en que os marcos influencian as actividades e as prácticas que requiren cálculos (Beunza e Garud, 2005). Existen pois diversos marcos en función dos cales entender a forma e o estatus do coñecemento práctico: as TPS parecen bastante compatibles con todos eles³.

As TPS propoñen unha visión provocativa de onde reside o coñecemento práctico. Lonxe da visión habitual segundo a cal o coñecemento práctico reside na participación de redes de persoas nos mesmos escenarios socialmente estandarizados, as TPS afirman que o coñecemento práctico está literalmente encarnado.

Unha das formas principais que adopta esta observación é que os individuos exercitan o coñecemento práctico ou *know-how*, que é unha forma de coñecemento inarticulada e tácita (e non-explicita). Esta forma tácita de coñecemento implica que a mente non debería separarse conceptualmente do corpo (como ocorre en moita filosofía occidental) á hora de pensar na localización do coñecemento práctico no nivel individual: así pois, considérase que o coñecemento práctico está encarnado no corpo ou a mente (Reckwitz, 2002b).

A cuestión de onde reside o coñecemento práctico tamén aparece nun segundo contexto: os teóricos das prácticas sociais admiten que as actividades inclúen, ademais da interacción entre persoas, o manexo de artefactos materiais⁴. O conxunto de características e outras calidades dos artefactos materiais está deseñado, no sentido de que están concibidos para seren usados de determinadas maneiras e contribuír a unha serie de efectos. Poden actuar como fulcro para os esforzos humanos de seren utilizados de certas formas; noutras palabras, carrexan constricións e potencialidades (Norman, 1988). Pode dicirse que o coñecemento práctico reside no uso dos artefactos durante a actividade; é ademais razoable considerar o deseño dun artefacto como unha forma solidificada de coñecemento práctico. Así pois, o coñecemento práctico reside dentro das prácticas sociais (isto é, panoramas de actividade socialmente estabilizados desempeñados de xeito único nun ciclo de actividade determinado) e, ao tempo, está encarnado nos individuos e solidificado nos artefactos.

Aínda en 2002, Andreas Reckwitz –profesor de teoría social cultural en Hamburgo– afirmaba que ningún texto fusionara todas estas direccións de investigación teórica. Reckwitz escribía: “a falla dunha análise teoricamente sistemática nalgúns dos teóricos das prácticas non debería levarnos a descartalos precipitadamente. Hai bos motivos para pensar que os teóricos das prácticas achegan algo novo ao vocabulario da teoría social. Conforman unha familia de teorías que, de certas formas básicas, difire doutras formas clásicas de teoría social” (Reckwitz, 2002a: 243).

Podería argumentarse que hai case un cuarto de século apareceu nos estudos organizativos algo que ía na dirección da “análise teoricamente sistemática” da teoría das prácticas sociais: refírome a algunhas partes de Nelson e Winter (1982). Estes autores trazaban unha teoría “realista” (en contraposición ao *f-twist* de Friedman) da empresa sobre moitos dos elementos do que hoxe se coñece como TPS. Un argumento fundamental era que o coñecemento práctico reside nas rutinas organizativas. Unha parte deste coñecemento adopta a forma de programas explícitos; malia esta interpretación, as organizacións saben facer moi ben certas cousas mesmo cando ninguén sabe, ou polo menos ninguén pode expresar, como se fan tan ben. Sinalaban ademais que o fluxo de obxectos dentro dunha situación de operación rutineira pode ser un mecanismo coordinador. Así pois, a explicación realista da empresa en Nelson e Winter reflectía temas emerxentes do que agora se consideran TPS. Recentemente, as teorías das rutinas organizativas reformuláronse para que recollan máis amplamente o desenvolvemento autorreflexivo da TPS (Feldman e Pentland, 2003).

Talvez o máis similar a unha análise teoricamente sistemática das TPS hoxe en día sexa o libro de Etienne Wenger *Communities of Practice* [Comunidades de prácticas] (1998)⁵. Este libro xurdiu da investigación no campo dos procesos de aprendizaxe, incluíndo a investigación etnográfica; de feito, o libro é máis unha teoría social das prácticas de aprendizaxe que unha teoría xeral das prácticas sociais. Wenger non pretendía ofrecer unha síntese teórica; porén, preocupouse de situar a súa teoría das prácticas sociais dentro dunha matriz de teorías sociais que incluía as teorías de acción situada e as teorías da estrutura social.

Do mesmo xeito que outros teóricos das prácticas sociais, Wenger concibe as prácticas como actividades. Nas súas propias palabras,

O concepto de práctica connota un facer, pero non un simple facer en si e de seu. O que dota de estrutura e sentido o que facemos é o facer nun contexto histórico e social. Este concepto inclúe tanto o explícito coma o tácito. Inclúe a linguaxe, as ferramentas, os documentos, as imaxes, os símbolos, os roles ben definidos, os criterios especificados, os procedementos codificados, as normativas e os contratos que

diversas prácticas fan explícitos con diversos propósitos. Inclúe tamén todas as relacións implícitas, as convencións tácitas, as indicacións sutís, as normas xerais non-enunciadas, as intuicións recoñecibles, as percepcións específicas, as sensibilidades aguzadas, as comprensións encarnadas, as presuposicións subxacentes e as visións compartidas do mundo. Pode que a maior parte destes fenómenos non se exprese nunca, pero son signos inconfundibles de pertenza a unha comunidade de práctica e son cruciais para o éxito das súas empresas (Wenger, 1996: 45).

A idea das prácticas que ten Wenger inclúe a idea de comunidades involucradas na súa realización. "A práctica", afirma convincentemente, "reside nunha comunidade de persoas" (p. 73). A súa imaxe básica dunha comunidade local de prácticas calquera é a dunha empresa social continuada en que os individuos son colectivamente inventivos, pragmáticos e hábiles á hora de afrontar as condicións, os recursos e as demandas que definen a súa situación (p. 79). A palabra "comunidad" implica un certo grao de propósito compartido, acción interdependente, confianza mutua e hábitos de responsabilidade mutua. Falando dos suxeitos da etnografía presentados ao comezo do libro, Wenger escribe: "os procesadores de reclamacións son bastante conscientes da súa interdependencia para facer que o traballo sexa factible e o ambiente agradable. Actúan como recursos os uns para os outros, intercambiando información, interpretando as situacións, compartindo novos trucos e novas ideas, así como facéndose compañía e animándose mutuamente durante a xornada laboral" (p. 47). Así pois, a comunidade de prácticas é a unidade analítica da teoría social da aprendizaxe de Wenger.

Wenger salienta, se cadra máis que outros teóricos das prácticas sociais, que a intencionalidade e o coñecemento práctico forman parte do sentimento dun individuo de pertencer a unha comunidade de prácticas. Reflectindo os seus anteriores estudos sobre a aprendizaxe, realizados con Jean Lave, Wenger menciona que a xente non aprende unha práctica, senón que máis ben se converte en alguén que pertence á comunidade de práctica. Denomina "compromiso" a participación xerada por este tipo de pertenza.

Unha idea central desta teoría é que a práctica implica dúas actividades analiticamente distintas pero absolutamente relacionadas. A primeira é a participación, que "combina o acto, a fala, o pensamento, o sentimento e a pertenza. Implica toda a nosa persoa e todas as nosas relacións sociais" (p. 55). A participación é o esforzo experimentado ao desempeñar un traballo e relacionarse con outras persoas involucradas na mesma comunidade de práctica. A maneira precisa en que se leva a cabo un panorama de práctica vese moi influenciado por estes esforzos: as sutilezas en canto a como responden os membros dunha comunidade á súa situación e aos demais teñen que afectar, naturalmente, ao resultado dun determinado ciclo de actividade. Debido á participación, é imposible que ninguén poida controlar en todos os seus aspectos os ciclos de esforzo.

A outra actividade é a cousificación:

Utilizarei o concepto de cousificación dun xeito moi xeral para referirme ao proceso de darlle forma á nosa experiencia producindo obxectos que solidifican esta experiencia en forma de "cousa"... O proceso de cousificación é crucial para calquera práctica. Calquera comunidade de práctica produce abstraccións, ferramentas, símbolos, historias, termos e conceptos que cousifican, de forma solidificada, algo desa práctica... Co termo cousificación pretendo cubrir unha ampla gama de procesos que inclúen o facer, o deseño, a representación, a denominación, a codificación e a descrición... A cousificación moldea a nosa experiencia. A natureza dunha actividade cambia cando temos ferramentas para desempeñala... O poder da cousificación [reside en] a súa concisión, a súa transportabilidade, a súa persistencia física potencial e o seu efecto de concreción (pp. 56-61).

De acordo con Wenger, a participación e a cousificación constitúen unha dualidade, no sentido de que se requiren e posibilitan mutuamente:

Por unha banda, a nosa participación é necesaria para producir, interpretar e utilizar a cousificación, de maneira que non hai cousificación sen participación; pola outra, a nosa participación require interacción e, por tanto, xera atallos a significacións coordinadas que reflicten as nosas empresas e as nosas visións do mundo, de maneira que non hai participación sen cousificación (p. 66)... Para ser efectiva, a política de cousificación require participación, porque a cousificación non asegura, de seu, efecto ningún. [Da mesma forma,] a cousificación debe ser adoptada por unha comunidade para poder moldear a práctica de forma significativa (p. 92).

Aínda que as comunidades de práctica son para Wenger unha unidade de análise, non considera equivalente este concepto ao conxunto da organización e a vida sociais: as comunidades de práctica son localizacións dentro dun panorama de prácticas máis amplo. Outro tema importante na súa teoría é como se relacionan entre si as diversas comunidades de práctica. Un modo de conexión é a participación (periférica), como nos casos en que alguén dunha práctica se familiariza coa actividade e os integrantes doutra práctica experimentando algún tipo de encontro. Unha variante desta interacción entre comunidades implica facer corretaxe entre prácticas, un tipo complexo de traballo interactivo que Wenger caracteriza mediante diversos tipos abstractos de esforzo: tradución, coordinación, e aliñación entre perspectivas (p. 109). Outro modo de conexión non inclúe a participación nin o compromiso como tales: neste modo, as comunidades están conectadas por medio de artefactos que poden traspasar –con diversos grados de facilidade– as diversas barreiras presentes no panorama da práctica. Neste sentido, a cousificación é importante porque é o que crea os artefactos. Un punto interesante dentro da teoría de Wenger é como responde unha comunidade ás cousificacións que emanan da práctica doutra comunidade.

Na parte final do seu argumento, Wenger afronta especificamente os temas interrelacionados do deseño e a dinámica da práctica situada no contexto das organizacións. As organizacións son definidas como “deseños sociais dirixidos á práctica” (p. 241): a premisa é que calquera ciclo de actividade implica unha irredutible espontaneidade grazas ás dinámicas de participación (incluíndo as mostras de inventiva pragmática). As regras poden escribirse, pero estes artefactos, igual que outros, actúan unicamente como construcións e posibilidades, sen afectar de maneira determinista o esforzo. Nas súas propias palabras, “as institucións proporcionan un repertorio de procedementos, contratos, regras e políticas, pero as comunidades deben incorporar estes artefactos institucionais ás súas propias prácticas para poder decidir, durante o transcurso das situacións específicas, que significan na práctica, cando cumprilas e cando ignoralas” (p. 245). Noutro lugar afirma o mesmo en termos un tanto diferentes: “a relación entre deseño e práctica é sempre indirecta... Entre o deseño e a súa realización práctica hai unha incerteza inherente, dado que a práctica non é tanto un resultado do deseño como unha resposta a este” (p. 233). En certo modo, este extremo restablece a habitual distinción entre organización formal e informal, pero faino no seo dunha teoría da práctica social, non noutra tradición da teoría social.

4. A FORMACIÓN DE ESTRATEXIAS COMO PRÁCTICA

Nun libro recente, Paula Jarzabkowski (2005) constrúe un corpus de teoría social e organizativa baseada na “teoría da actividade” e exhorta os investigadores a incorporar este enfoque ao estudo da formación de estratexias. Esta etiqueta refírese aos esforzos dirixidos a un

obxectivo a través dos cales dan en adoptarse eleccións de importancia para a organización, que se consideran significativas para a natureza dunha organización e aos seus resultados xerais. *Strategy as Practice* [A estratexia como práctica] abre un espazo onde a formación de estratexias se ve teorizada de maneira sistemática seguindo as liñas anticipadas pola teoría das prácticas sociais.

O primeiro capítulo, “Core Social Theory Themes in Strategy as Practice” [Temas clave da teoría social na estratexia como práctica], achega unha introdución satisfactoria á puxante bibliografía multidisciplinaria acerca da teoría da actividade e a práctica. Segundo Jarzabkowski,

Fundamentalmente, a práctica ocúpase das prácticas estruturais e interpretativas que fan que a actividade sexa “mutuamente intelixible” para os actores distribuídos, producindo unha estrutura social que é o bastante homoxénea, estable e vinculante como para que se dea a actividade colectiva. O papel destas prácticas na actividade mediadora mutuamente intelixible entre actores ocupa un lugar central na teoría das prácticas. Por tanto, a estratexia como práctica céntrase na actividade situada en canto fío que une os actores, e busca comprender as prácticas e interaccións compartidas a través das cales se constrúe a dita actividade (p. 28).

Esta idea de que a formación de estratexias é unha actividade situada desenvólvese en varias direccións. O punto de partida é que a acción ten lugar dentro dun sistema de actividade que non só inclúe outros actores, senón tamén artefactos de práctica, algúns dos cales –as rutinas organizativas, por exemplo– están estruturalmente arraigados. A forma en que os altos directivos afectan o pensamento e as decisións estratéxicas non é só cuestión das súas ideas e da súa determinación, mais tamén doutros aspectos do sistema de actividade. O proceso estratéxico e os seus artefactos –como, por exemplo, os comités, as directrices e os procedementos de decisión– son aspectos do sistema de actividade. Os artefactos do proceso estratéxico, por outra banda, “median” nos esforzos dos participantes (incluídos os altos directivos) durante a negociación de ideas sobre a estratexia da organización. Algúns destes artefactos poden estar estruturalmente arraigados ou normalizados dentro do sistema de actividade, polo que un tema interesante para a práctica e o estudo da formación de estratexias é como os utilizan os altos directivos, que poden non ser os seus creadores. A observación de que esas prácticas historicamente situadas de formación de estratexias son potencialmente relevantes para a actividade de formación de estratexias enlaza cun tema importante do libro: parafraseando a Marx, pode que os altos directivos elaboren a estratexia, pero non exactamente como desexarían.

A autora utiliza a teoría da práctica para mellorar a investigación sobre os procesos estratéxicos.

Jarzabkowski queixase de que “a bibliografía sobre a estratexia está repleta de categorías polarizadas como contido/proceso, desexado/emergente, pensar/actuar, formulación/posta en práctica e previsión/incerteza. Moitas destas divisións son conveniencias académicas baseadas en tradicións teóricas que na práctica teñen escasa relevancia” (p. 7). A teoría da práctica preséntase como un paso adiante porque supera estes dualismos: “na investigación sobre a práctica, a ‘práctica’ que se examina é a estratexia como fluxo de actividade organizativa que inclúe contido e proceso, intención e resultado emergente, pensamento e actuación como partes recíprocas, interrelacionadas e frecuentemente indistinguibles dun todo cando son observadas de preto. O contido da estratexia dunha compañía vese moldeado polo seu proceso, que retroalimenta o contido nunha construción mutua continuada” (p. 7). Esta discusión comeza onde acababan os clásicos estudos de Mintzberg sobre planificación estratéxica.

Ademais, Jarzabkowski considera a formación de estratexias como a toma de decisións organizativamente significativas, fosen tomadas ou non estas decisións nunha actividade cou-sificada como proceso de formular unha estratexia; por exemplo, apunta que a estratexia dunha organización se ve significativamente influenciada polas actividades de reparto de recursos (orxamentos). Estas actividades teñen lugar de maneira dispersa, e os altos directivos non participan necesariamente en todas as instancias e eventos onde se toman as decisións; por outra banda, aqueles que participan seguen a miúdo liñas de acción que entran en conflito coas intencións dos altos directivos. Por tanto, é probable que as decisións difiran das que os altos directivos desexarían. As prácticas estruturalmente arraigadas, como as que median na actividade de reparto de recursos, tenden a limitar a influencia dos altos directivos.

Un punto central da análise da autora sobre formación de estratexias establécese sobre unha taxonomía de catro elementos: a planificación preactiva de estratexias, a planificación procedemental de estratexias, a planificación interactiva de estratexias e a planificación integradora de estratexias. A *planificación preactiva de estratexias* refírese a actividades que quedan fóra tanto da actual conversa estratéxica da organización como da súa gama de actividades estruturalmente arraigadas. Estas actividades poden ir moito máis alá da supervisión dos altos directivos ou poden verse discretamente apoiadas por estes. A *planificación procedemental de estratexias* é a actividade mediada polos procesos de toma de decisións estruturalmente arraigados, como a creación de orxamentos. A *planificación interactiva de estratexias* é o que un podería relacionar cunha conversación estratéxica orquestrada. A atención analítica céntrase na interacción dos altos directivos e outros actores, incluídos os subordinados. Cando se involucran na planificación interactiva de estratexias, os altos directivos actúan directamente sobre a forma en que outros conciben os temas estratéxicos da organización e a súa dirección estratéxica. Jarzabkowski non cre que os altos directivos impoñan estas ideas ou crenzas, pero presenta a súa posición como adecuada para ser persuasivos, especialmente de se involucraren no diálogo e a discusión cara a cara. A *planificación integradora de estratexias* é unha combinación da planificación interactiva e os esforzos dos xestores de alto rango por refacer as prácticas estruturalmente arraigadas a través das cales se toman as decisións estratexicamente significativas. Unha determinada situación pode incluír simultaneamente múltiples tipos de formación de estratexias.

Ademais de tender pontes entre a bibliografía sobre a estratexia e a bibliografía sobre as rutinas organizativas, Jarzabkowski ofrece reflexións innovadoras.

Unha delas é que a efectividade potencial da planificación interactiva de estratexias está inherentemente limitada polo poder das rutinas organizativas, así como polas polémicas sobre as interpretacións que os altos directivos desexan compartir con outros actores.

A actividade rutineira de toma de decisións transmite mensaxes moi nítidas sobre a estratexia real da organización, mesmo sen que ninguén teña que desenvolver unha contranarrativa fronte á visión que da estratexia teñen os altos directivos. As polémicas veñen dadas, entre outras cousas, polo apego dos empregados ás estratexias fundamentais historicamente arraigadas, que están relacionadas coa súa identidade profesional ou ocupacional (e viceversa). A polémica sobre as novas direccións estratéxicas implica que as "interpretacións" da estratexia preferidas polos altos directivos estarán suxeitas a unha continua renegociación: por exemplo, a medida que a discusión sobre a estratexia se detalla máis ou se despraza dun tema a outro ou dun foro a outro. O resultado é que "a diseminación dos parámetros establecidos polos altos directivos a través da planificación interactiva de estratexias non é dura-

deira nin inevitable” (p. 58). Referíndose a algúns dos creadores da TPS (Garfinkel e Suchman), a autora argumenta que “como a actividade se ve constantemente reconstruída ao longo do tempo por un conxunto de actores distribuídos con intereses potencialmente diverxentes, os sentidos compartidos non son duradeiros, senón temporais, e necesitan ser reconstruídos constantemente” (p. 56). A connotación práctica é que “os altos directivos deben traballar continuamente na planificación interactiva de estratexias para así poder transmitir os seus propios sentidos e renegocialos á luz das reaccións dos demais” (p. 58).

Strategy as Practice demostra que a teoría da actividade ou das prácticas sociais pode aplicárselle ao estudo das organizacións non só en situacións de operación rutineira, senón tamén na formación de estratexias; isto é, pode servir como punto de partida para traballos teóricos e empíricos que sigan liñas similares. De feito, parécese que se pode enriquecer teoricamente incorporando as ideas de Wenger e desenvolvéndoas en profundidade. Así, podería observarse como o traballo de formación de estratexias implica pensar e actuar dentro de comunidades de práctica (por exemplo, nos casos en que os actores están situados dentro da cúspide estratéxica e a tecnoestrutura), así como levar a cabo unha corretaxe entre estas comunidades (por exemplo, nos casos en que os actores están situados dentro da liña media ou o núcleo operativo). Ademais, podería examinarse como lle afectan as cousificacións –por exemplo, os papeis formalizados dentro da formación de estratexias e as etapas dentro dos ciclos de planificación– á participación dentro das comunidades de práctica e á corretaxe entre as mesmas, ou como inflúen as diversas formas de participación e corretaxe no xeito en que as redes de organizacións interpretan (isto é, adscriben significados a) as visións, os plans e outras ideas cousificadas que emerxen do desempeño de panoramas de formación de estratexias.

5. UNHA REINTRODUCIÓN DA XESTIÓN ESTRATÉXICA

O campo da xestión pública debe incluír o estudo (especificamente investigación, síntese e pedagogía; véxase Ghoshal, 2005) do desenvolvemento de estratexias, un estudo que, en parte, debería situarse dentro das discusións especializadas sobre xestión estratéxica (Moore, 1995); faise necesario un campo diferenciado de discusión sobre xestión *pública* estratéxica, por numerosas razóns que non é necesario detallar aquí. Porén, para manterse actual, a investigación sobre a xestión pública estratéxica debería prestarlle atención aos estudos do campo máis amplo da xestión estratéxica; estes desenvolvementos inclúen, sen estar circunscritos a el, o recente “xiro cara á práctica” nos textos en que converxeron a xestión estratéxica e os estudos sobre a organización.

Talvez o aspecto máis interesante dos estudos sobre a xestión estratéxica sexa a atención que lles prestan a preguntas amplas sobre que facer dentro da acción organizativa. Este proxecto académico admite que a maioría de nós vivimos en sociedades compostas de organizacións cuxas accións como produtoras, empregadoras e inversoras (entre outros roles) teñen enormes repercusións. Outro punto de partida é que, por ben constituídas que estean as prácticas de atribución de responsabilidades e por ben que funcionen, os altos cargos e directivos destas organizacións son responsables do rendemento organizativo (Rumelt, Schendel e Teece, 1994; Saloner, Shepard e Podolny, 2001).

Mintzberg argumentou convincentemente que os estudos sobre xestión organizativa funcionaron historicamente dentro dun marco de presuposicións sobre intencionalidade e acción que el denomina a “escola do deseño” (Mintzberg *et al.*, 1998). A idea básica era que a estratexia dunha organización podía e debía elixirse. Dentro desta escola do deseño –que

se manifestou no primeiro enfoque da Harvard Business School dos estudos sobre xestión estratéxica (Andrews, 1987)–, o proceso estratéxico caracterizábase como un pensamento estratéxico que conducía á elección de estratexia, anterior á intervención no contexto interno da organización ou á acción dentro do contexto externo.

Os primeiros estudos sintéticos e pedagóxicos sobre xestión estratéxica exhibían características neorristótlicas: sostiñan que os executivos exercitaban a súa capacidade de xuízo para decidir sobre cuestións prácticas importantes, que incluían, entre outras cousas, o alcance das actividades da organización e a súa estrutura e sistemas administrativos formais. Os traballos de síntese, influenciados por Selznick (1957), mesmo suxerían que os executivos principais tiñan a obriga de escoller os valores das institucións que encabezaban. Os traballos pedagóxicos baseados en casos prácticos, por outra banda, reforzaban a idea de que a xestión estratéxica era unha empresa neorristótlica: había que elaborar argumentos prácticos e presentalos de maneira convincente a un público pertencente á mesma comunidade profesional. A súa discusión do proceso estratéxico era indistinguible da súa discusión do pensamento estratéxico.

Os estudos sobre xestión estratéxica perderon o seu ton e estilo neorristótlicos coa adopción do enfoque sobre estratexia competitiva de Porter (1985), segundo o cal os obxectivos dunha empresa eran obter ingresos sostidos por riba da media: o libro de Porter centraba o pensamento estratéxico en como satisfacer as condicións necesarias para atinxir estes obxectivos. Aínda que é indubidable que Porter mudou o panorama dos estudos sobre xestión estratéxica, mantivo importantes continuidades; por exemplo, seguiu a visión da escola de deseños refinándoa, sacando á luz os seus presupostos e desenvolvendo as súas implicacións: unha estratexia competitiva era algo que deseñar caso a caso; o que había que deseñar era unha “posición competitiva” altamente funcional dentro dun sector determinado. Así pois, Porter ofrecíalles aos seus lectores (e alumnos) un acceso rápido a unha nova ciencia do deseño (Simon, 1969) para obter posicións competitivas. Esta ciencia postulábase a partir do obxectivo de obter ingresos sostidos por riba da media nunha industria, baseándose no coñecemento da estrutura causal do proceso competitivo.

Malia todos os cambios introducidos polo traballo de Porter sobre estratexia competitiva, este tendía a reforzar a idea xeral de que a elección dunha estratexia era basicamente un argumento práctico que debía satisfacer a propia comunidade profesional. A diferenza máis rechamante era que presentaba as estratexias como posicións competitivas que deseñar, e non como un simple conxunto de temas que debían ser analizados e resoltos.

O pensamento estratéxico pasou a seguir as liñas do deseño no canto do exercicio do xuízo e a sabedoría; pero o deseño é, sen dúbida, o exercicio da razón práctica.

Os estudos sobre a xestión estratéxica manteñen tradicións da razón práctica no que respecta ás cuestións amplas sobre acción organizativa; é importante que sexa así para ofrecer “axuda profesional ás preguntas dos leigos” (Lindblom, 1990). Tamén os estudos sobre a xestión pública deberían facelo, mesmo se algúns dos moldes do razoamento práctico difiren dos que se aplican na bibliografía empresarial, debido, entre outras cousas, ás particulares estruturas causais do contexto externo das organizacións gobernamentais. Unha conclusión crucial que podemos extraer dos avances nos estudos sobre xestión estratéxica é que as ciencias do deseño ofrecen moldes relevantes para darlle forma ao exercicio da razón práctica no relativo aos temas principais da acción organizativa, aínda que o que se estea deseñando non sexa un artefacto material.

6. CONCLUSIÓN: CARA A UNHA CIENCIA CLÍNICA DAS PRÁCTICAS ESTRATÉXICAS NO SECTOR PÚBLICO

Seguindo a tónica dos estudos sobre xestión estratéxica, inclínome a pensar que o desenvolvemento de estratexias para as organizacións públicas é unha función necesaria, e que é responsabilidade dos xestores públicos comprobar que se desempeña. Este desempeño da función implica o exercicio do razoamento práctico en relación cos temas máis importantes da acción organizativa: os estudos sobre xestión pública deben proporcionar argumentos xustificadas e coñecementos relacionados co dito razoamento que sexan relevantes. Algúns destes argumentos deberían traballar con achegas das estruturas de pensamento dominantes nas ciencias do deseño; os coñecementos asociados deberían incluír interpretacións da estrutura causal dos procesos que condicionan os contextos interno e externo das organizacións gobernamentais⁶.

Mantendo estas premisas, tamén debemos ter presentes os coidadosos esforzos que se levaron a cabo para mellorar os estudos da xestión estratéxica. Podemos mencionar aquí tres das direccións tomadas, de maneira concisa.

A primeira é o desenvolvemento do coñecemento clínico sobre o desenvolvemento de estratexias. O enfoque de Porter recoñecía que os detalles granulares de calquera estratexia competitiva son sempre únicos, e aínda que a súa análise era claramente dedutiva no principal, este tipo de razoamento usábase principalmente para definir os requisitos funcionais das estratexias competitivas eficientes; dito doutro xeito, os temas relativos ao deseño suscitábanse dunha forma que evidentemente pertencía ao contexto semántico da súa teoría do deseño de estratexias competitivas. O texto proporcionaba solucións ilustrativas a estes requisitos funcionais por medio de informes sobre práctica clínica (estudos de casos concretos). Neste sentido, a natureza da ciencia do deseño de Porter era esencialmente clínica, á marxe da súa grande insistencia na importancia de comprender a estrutura causal dos contextos industriais das actividades empresariais.

Unha segunda dirección consiste en admitir que o pensamento estratéxico é un fenómeno organizativo (e institucional)⁷. Nin o primeiro enfoque neorristotélico da Harvard Business School nin a teoría do deseño de posicións competitivas de Porter adoptaron esta perspectiva. Talvez os esforzos máis acabados por considerar o pensamento estratéxico un fenómeno organizativo estean na escasa bibliografía sobre a planificación baseada nos panoramas (por exemplo, van der Heijden, 2005); outros traballos da tradición de sistemas brandos da investigación operativa pertencen máis ou menos a esta categoría.

Dentro dos estudos sobre xestión pública orientada ao deseño, o traballo deste tipo máis elaborado e coñecido é o de Bryson (2004). Un tema recorrente destes estudos é que o pensamento estratéxico é –e debe ser– unha actividade colectiva a miúdo denominada conversa estratéxica: a xestión estratéxica versa tanto sobre o deseño de conversas estratéxicas como sobre a previsión do contido estratéxico resultante de tales conversas.

Finalmente, a terceira dirección é a de recoñecer que as empresas non poden concibir unha posición competitiva sustentable configurando unicamente recursos existentes, senón que tamén teñen que desenvolver capacidades que constitúan os recursos para futuras actividades operativas. Por tanto, o contido das estratexias debe reflectir as intencións de desenvolver capacidades; o que é máis, este contido das estratexias, malia ser deseñado para organizacións concretas en momentos concretos, debe estar alimentado por un entendemento verosímil da estrutura causal do proceso da innovación. Este proceso, á súa vez, implica a

dinámica do contexto interno das organizacións, como as sutís relacións de retroalimentación entre acción, aprendizaxe e rutinas organizativas baixo as condicións da “acción distribuída”. Algúns dos mellores escritos sobre capacidades dinámicas e as visións da estratexia baseadas nos recursos préstannles unha gran atención a estes temas.

Se temos en conta estas tendencias nos estudos sobre xestión estratéxica, que futuro podemos imaxinar para os estudos sobre a xestión pública? Porter fai pensar que os estudos sobre xestión pública poderían considerar converterse nunha ciencia clínica da acción organizativa (é dicir, abordando eses temas). O enfoque da conversa estratéxica indica que o que require un deseño non son só as intencións relativas á acción organizativa (isto é, o contido das estratexias), senón tamén o proceso da estratexia, é dicir, o esforzo interdependente de ideación e decisión por parte dos múltiples individuos que desempeñan diversos roles. Á hora de deseñar procesos de estratexia (ou esforzos específicos), cómpre ter en conta as interpretacións especializadas da estrutura causal dos procesos de ideación e decisión colectivas dentro e fóra das organizacións gobernamentais. O enfoque baseado nas capacidades dinámicas suxire que o contido das estratexias inclúe a elaboración de prácticas para crear recursos que poidan ser utilizados no futuro.

Tras xuntar estas ideas imaxinativas, podería chegarse á conclusión de que os investigadores sobre xestión pública deberían tratar de desenvolver unha ciencia clínica das prácticas organizativas para o sector público que mostrase certa consistencia á hora de abordar as funcións do desenvolvemento e a renovación de estratexias. O meu punto de vista, se cadra curto de miras, é que polo de agora temos relativamente poucos traballos que realicen esta innovadora idea, pero talvez poida dicirse, anacronicamente, que algúns traballos o fan (por exemplo, Moore, 1995; Barzelay e Campbell, 2003; Bryson, 2004).

Por outra banda, esta ciencia clínica das prácticas organizativas debería reflectir as raíces históricas dos estudos sobre xestión das estratexias, coa súa actitude aristotélica ante as respostas aos temas amplos da acción organizativa. Neste sentido, Moore (1995) proporciona un bo modelo. A ciencia clínica das prácticas organizativas debería ter en conta, ademais, o deseño de conversas estratéxicas dentro das diversas disposicións organizativas e institucionais dun goberno; neste sentido, varios capítulos de Barzelay e Campbell (2003) proporcionan un modelo, da mesma forma que Bryson (2004). Finalmente, a ciencia clínica das prácticas organizativas debería considerar tamén o tema específico da creación das capacidades e os recursos necesarios para desempeñar políticas e servizos públicos por definir nunhas condicións futuras tamén por definir.

Mesmo de aceptarmos esta posición, quedan abertas varias cuestións de estratexia intelectual. A modo de conclusión, limitareime a enumerar tres puntos que, na miña opinión, merecen máis reflexión e imaxinación metateórica:

1. Como aproveitar as achegas das teorías das prácticas sociais preservando, a un tempo, un forte interese no deseño, tal e como aparece nos estudos sobre xestión estratéxica?
2. Como beber da teoría social da aprendizaxe de Wenger para comprender a estrutura causal de ideación e decisión, é dicir, o proceso polo que pasa a estratexia?
3. Como elaborar estudos monográficos instrumentais (Stake, 1995) dentro do marco da análise histórica comparativa nas ciencias sociais (Mahoney e Rueschemeyer, 2003) que contribúan significativamente á ciencia clínica das prácticas organizativas?

Notas

- 1 Convén non confundir “formación de estratexias”, que é como se traduciu ‘strategizing’, con esta planificación estratéxica, que corresponde a ‘strategic planning’ (N. do T.).
- 2 De acordo con Schatzki (citado en Reckwitz, 2002a), “unha práctica social x (cocinar, investigar, traballar, discutir, etc.) é un nexa, que se desenvolve temporalmente e se espalla espacialmente, de dicires e faceres, organizado por unha comprensión socialmente típica da dita actividade x , e sobre todo inclúe coñecemento práctico”. Segundo Reckwitz, “unha práctica é a maneira devida rutina en que se moven os corpos, se manexan os obxectos, se tratan os suxeitos, se describen as cousas e se entende o mundo.” Reckwitz indica que o seu modelo idealizado de teoría da práctica se sustenta parcialmente sobre elementos, en gran medida compartidos, de Bourdieu, Giddens, o último Foucault, Garfinkel, Latour, Taylor e Schatzki.
- 3 A miña propia definición dunha soa liña sería que o coñecemento práctico se refire ás comprensións granulares (non moi diferentes das regras xerais: véxase Schauer, 1991) de como se poderían levar á práctica cabalmente as intencións, tendo en conta as potencialidades da natureza social (Bardach, 2004), as posibilidades dos artefactos dispoñibles (Norman, 1988) e os tipos familiares de situación.
- 4 De feito, a realización dun panorama non precisa de interacción social, aínda que as accións dos participantes terían que estar coordinadas tendo en conta como operaban os obxectos durante o curso da realización, como no caso da produción en cadeas de montaxe (Nelson e Winter, 1982).
- 5 Outras referencias útiles son, entre outras, Joas (1996) e Emirbayer e Miche (1998).
- 6 Na miña opinión, Moore (1995) presentou moi eficazmente este argumento. A única crítica que lle faría é que non se centrou na noción de que as estruturas de pensamento deberían inspirarse nas dominantes nas ciencias do deseño. O seu libro remitía ao primeiro enfoque da Harvard Business School, co seu marcado carácter neorristotélico. Isto é particularmente evidente na énfase que lle dá á medición de consideracións de valor, apoio e capacidade. Por outra banda, o libro de Moore tampouco lle daba importancia á presentación de interpretacións da estrutura causal dos procesos que condicionan os contextos interno e externo das organizacións gvernamentais, que se detallaban, porén, nas notas ao final e se mencionaban nos comentarios de casos concretos.
- 7 Unha análise do razoamento estratéxico como fenómeno institucional pode atoparse en Guillén (1994).

BIBLIOGRAFÍA

- Andrews, K. 1987. *The Concept of Corporate Strategy*. Homewood: Irwin.
- Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington: Brookings Institution Press.
- 2004. «Presidential Address: The Extrapolation Problem – How can We Learn from the Experience of Others», *Journal of Policy Analysis and Management*, 23 (2).
- Barzelay, M. e Campbell, C. 2003. *Preparing for the Future: Strategic Planning in the U.S. Air Force*. Washington: Brookings Institution Press.
- Beunza, D. e Garud, R. 2005. «Security Analysts and Frame Makers» [en liña]. <<http://www.econ.upf.edu/docs/papers/downloads/733.pdf>> [Consulta: 28 de decembro de 2006]. Próxima aparición en D. MacKenzie, Y. Millo e F. Muniesa. *Testing Markets*. Londres: Blackwell.
- Bryson, J. 2004. *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Emirbayer, M. e Mische, A. 1998. «What is Agency?», *American Journal of Sociology*, 103 (4).
- Fayol, H. 1930. *Industrial and General Administration*. Xenebra: International Management Association.
- Feldman, M. S. e Pentland, B. T. 2003. «Reconceptualizing Organizational Routines as a Source of Flexibility and Change», *Administrative Science Quarterly*, 48.
- Ghoshal, S. 2005. «Bad Management Theories are Destroying Good Management Practices», *Academy of Management Learning and Education*, 4 (1).
- Giddens, A. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Guillén, M. F. 1994. *Models of Management: Work, Authority, and Organization in a Comparative Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Hamel, G. e Prahalad, C. K. 1995. *Competing for the Future*. Boston: Harvard Business School Press.

- Jarzabkowski, P. 2005. *Strategy as Practice: an Activity-Based Approach*. Londres: Sage Publications.
- Joas, H. 1996. *The Creativity of Action*. Cambridge: Polity Press.
- Levitt, B. e March, J. G. 1988. «Organizational Learning», *Annual Review of Sociology*, 14.
- Lindblom, C. E. 1990. *Inquiry and Change: the Troubled Attempt to Understand and Change Society*. New Haven: Yale University Press.
- Mahoney, J. e Rueschemeyer, D. (eds.) 2003. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. G. e Olsen, J. P. 1989. *Rediscovering Institutions*. Nova York: Free Press.
- Mintzberg, H. 1994. *The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconceiving Roles for Planning, Plans, and Planners*. Nova York: Free Press.
- Mintzberg, H.; Ahlstrand, B. e Lampel, J. 1998. *Strategy Safari*. Londres: Prentice Hall.
- Moore, M. H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nelson, R. R. e Winter Jr., S. G. 1982. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge: Harvard University Press.
- Norman, D. A. 1988. *The Design of Everyday Things*. Nova York: Doubleday.
- Porter, M. E. 1985. *Competitive Advantage*. Nova York: Free Press.
- Reckwitz, A. 2002a. «Toward a Theory of Social Practices: A Development in Cultural Theorizing», *European Journal of Social Theory*, 5 (2).
- 2002b. «The Status of the “Material” in Theories of Culture: from “Social Structure” to “Artefacts”», *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 32 (2).
- Rumelt, R. P., Schendel, D. E. e Teece, D. J. 1994. «Fundamental Issues in Strategy», en R. P. Rumelt; D. E. Schendel e D. J. Teece (eds.). *Fundamental Issues in Strategy: A Research Agenda*. Boston: Harvard Business School Press.
- R. C. Schank e R. P. Abelson, 1977. *Scripts, Plans, Goals and Understanding: an Inquiry into Human Knowledge Structures*. Hillsdale: Erlbaum.
- Schatzki, T. R. 1996. *Social Practices: a Wittgensteinian Approach to Human Activity*. Cambridge: Cambridge University Press
- Schauer, F. 1991. *Playing by the Rules*. Oxford: Clarendon.
- Selznick, P. 1957. *Leadership in Administration: a Sociological Interpretation*. Evanston: Row, Peterson.
- Simon, H. A. 1969. *Sciences of the Artificial*. Cambridge: MIT Press.
- Solaner, G.; Shepard, A. e Podolny, J. 2001. *Strategic Management*. Nova York: John Wiley.
- Stake, R. 1995. *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Starbuck, W. H. 2003. «The Origins of Organization Theory», en H. Tsoukas e C. Knudsen, *The Oxford Handbook of Organization Theory: Meta-Theoretical Perspectives*. Oxford: Oxford University Press.
- Van der Heijden, K. 2005. *Scenarios: the Art of Strategic Conversation*. Chichester: John Wiley.
- Weick, K. 2001. *Making Sense of the Organization*. Oxford: Blackwell.
- Wenger, E. 1998. *Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Algunhas propostas para a ampliación de competencias dos gobernos locais españois



Este artigo ten como obxectivo básico analizar que competencias poderían ser descentralizadas cara aos gobernos locais españois, tendo en conta as súas competencias actuais e a análise do sistema comparado. A análise comparada constata que España ten un grao de descentralización algo superior á media dos países federais, e que o gasto descentralizado se concentra primordialmente no nivel intermedio de goberno, é dicir, no nivel autonómico. Non obstante, o nivel local de goberno español presenta un peso que está por debaixo do da media dos países federais, a causa basicamente de que as competencias locais en educación son moi limitadas. Por tanto, é razoable propoñer que nun futuro próximo os gobernos locais españois collan máis peso dentro do sector público, mediante a descentralización de servizos como educación, vivenda e políticas activas de ocupación. Finalmente, indícanse as limitacións dos gobernos locais españois para asumir estas competencias e a forma en que deberían ser financiadas.&

& Palabras clave: goberno local, descentralización, competencias

1. INTRODUCCIÓN

Este artigo ten como obxectivo básico analizar que competencias poderían ser descentralizadas cara aos gobernos locais españois, tendo en conta as súas competencias actuais e a análise do sistema comparado. Estrutúrase en cinco apartados, o primeiro dos cales é esta introdución. O segundo apartado analiza a distribución do gasto público por niveis de goberno no sistema comparado e en España; isto permite valorar se o peso do goberno local español é adecuado ou non. No terceiro apartado examínase a distribución de funcións de gasto por niveis de goberno, con especial atención ás locais dentro do sistema comparado e en España; desta forma, coñecemos se os gobernos locais españois teñen o nivel competencial dos outros países analizados. O cuarto apartado dedícase a propoñer unha serie de competencias que poderían ser transferidas aos gobernos locais españois. Finalmente, o quinto trata de como financiar estas novas competencias de seren transferidas.

2. ANÁLISE COMPARADA DA DISTRIBUCIÓN DO GASTO PÚBLICO POR NIVEIS DE GOBERNO. PESO RELATIVO DO NIVEL LOCAL

Á hora de analizar en que gastan os recursos con que contan os gobernos locais, é importante ter en conta cal é a súa importancia relativa. Desde un punto de vista económico, esta establécese, polo xeral, conforme for o peso relativo do seu gasto dentro do total do gasto público; por tanto, segundo este peso pode definirse o nivel local de goberno como máis ou menos relevante. De todas as maneiras, medir a importancia relativa do nivel local de goberno e o grao de descentralización que pode soportar a partir do peso relativo do seu gasto ten certas limitacións, pois esta medida indica o volume de gasto que os gobernos locais xestionan mediante o seu orzamento, pero non indica cal é o seu poder político sobre este gasto, o cal pode verse limitado por decisións lexislativas, administrativas e financeiras tomadas por outros niveis de goberno.

Para a análise comparada do peso relativo do nivel local de goberno, clasificamos os países que imos estudar en países federais e países unitarios ou non-federais. Nos países federais existen tres niveis de goberno: o nivel de goberno central (o da federación), o nivel intermedio, que corresponde aos estados que forman a federación, e o nivel local, onde ademais dos municipios poden encontrarse outras administracións locais de carácter supramunicipal (provincias, comarcas, condados, etc.), cunha tipoloxía variada segundo os países. En cambio, nos países unitarios ou non-federais, distínguense unicamente dous niveis de goberno, o central e o local.

Os países federais considerados para esta análise comparada son Alemaña, Australia, Austria, Bélxica, Canadá, Suíza e os EUA. O Cadro 1 mostra a distribución do gasto público por niveis de goberno nestes países. Como podemos observar nel, os países máis descentralizados son Canadá e Suíza, onde o goberno central só xestiona o 39% e o 45% do gasto total do sector público respectivamente; seguen a estes países os EUA (51%) e Australia (55%); xa a máis distancia sitúanse Alemaña (63%), Bélxica (64%) e Austria (69%).

Polo que respecta ao peso relativo do nivel local de goberno destes países, difire bastante, e a escala vai do só 6% de Australia ao 26% dos EUA. Así, hai países como Australia en que, a pesar de teren unha considerable descentralización, vemos como esta se dirixe basicamente cara ao nivel intermedio; en cambio nos EUA, por exemplo, pesa máis o nivel local de goberno (26%) que o intermedio (23%).

Suíza é outro país onde os gobernos locais teñen un peso considerable, posto que xestionan o 22% do gasto público. Xa a máis distancia están Canadá, cun 16%, Austria e Alemaña, ambos cun 14%, e Bélxica, cun 13%. A media do peso relativo do nivel local de goberno nestes países é do 16%. De todas as formas, de facermos a media sen incluír Australia, onde excepcionalmente os gobernos locais teñen unha importancia relativa moi baixa, a media pasa a ser do 18%.

O Cadro 2 recolle a distribución do gasto público por niveis de goberno nos países unitarios ou non-federais que son analizados neste estudo: Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Reino Unido e Suecia. Estes países caracterízanse por teren fundamentalmente dous niveis de goberno, central e local, aínda que en Francia nalgúns poidamos encontrar máis dun nivel de administración no eido local. Son unha excepción a esta regra Francia e Italia, que teñen un nivel rexional equivalente a un intermedio, aínda que en Francia as rexións se consideran gobernos locais. En Italia, o proceso de descentralización cara ás rexións aínda non rematou, polo que mantén unha estrutura moi centralizada e burocrática calcada do modelo francés; por esta razón incluímos estes países dentro dos unitarios con dous niveis de goberno. Ademais, as estatísticas internacionais tratan os gobernos rexionais destes países como gobernos locais, presentando o gasto de ambos os niveis de goberno conxuntamente.

Deste conxunto de países, o máis descentralizado é Dinamarca, onde o nivel local de goberno pesa máis có central, pois representa o 59% e o 41% do gasto público total, respectivamente. Suecia tamén presenta unha descentralización considerable, cun peso dos seus gobernos locais do 44%. Por detrás aparecen Finlandia (37%), Holanda (34%), Noruega (31%), Italia e Irlanda (ambas co 28%), e por último Francia (18%). En xeral, nestes países unitarios o goberno local ten un peso superior ao que ten nos países federais; isto é debido a que neles os gobernos locais asumen competencias que nos federais son asignadas ao nivel intermedio de goberno, polo que a media resultante do peso do seu nivel local de goberno é do 34%.

O grao de descentralización do sector público español e o peso do seu nivel local de goberno son mostrados no Cadro 3. Nos últimos 25 anos España sufriu un profundo proceso de descentralización ao constituírense e asentárense as comunidades autónomas, que foron as receptoras das competencias descentralizadas. Así, o peso do sector público central pasou de representar o 90% do gasto público en 1980 a representar o 51% no 2005, mentres que o peso do sector público local neste período só pasou do 10% ao 13%, porcentaxe na cal se mantén desde 1990. Xa que logo, a descentralización dirixiuse ás comunidades autónomas, que actualmente xa xestionan o 36% do gasto público total.

Á hora de comparar España cos países analizados, e a pesar de non ser constitucionalmente unha federación, vemos como se axusta mellor ao modelo dos países federais, xa que ten tres niveis de goberno ben diferenciados: central, autonómico e local. O mesmo Fondo Monetario Internacional, nas súas estatísticas internacionais, trata España como un país federal con tres niveis de goberno¹.

A análise comparada constata que España ten un grao de descentralización algo superior á media dos países federais e que o gasto descentralizado se concentra primordialmente no nivel intermedio de goberno, é dicir, no nivel autonómico. Só Australia e Canadá teñen un nivel intermedio de goberno cun peso superior ao español.

Con todo, o nivel local de goberno español ten un peso que está por debaixo do da media dos países federais, do 13% fronte ao 16% (ou o 18% sen Australia). Moita máis distancia se

encontra co peso da media dos países unitarios, aínda que, como xa dixemos, o caso español é máis comparable cos países de carácter federal; por tanto, é razoable propoñer que nun futuro próximo os gobernos locais españois collan máis peso dentro do sector público.

3. ANÁLISE COMPARADA DA DISTRIBUCIÓN DE FUNCIÓNS DE GASTO POR NIVEIS DE GOBERNO. AS FUNCIÓNS DE GASTO NO NIVEL LOCAL

A media da distribución funcional do gasto por niveis de goberno dos países federais analizados móstrase no Cadro 4. Por unha banda, esta clasificación do gasto é só indicativa das competencias que teñen os diferentes niveis de goberno e, pola outra, mostra o volume de gasto que xestionan os diferentes ámbitos, pero non o poder político que teñen sobre cada un deles.

A primeira función de gasto do nivel central de goberno é a relativa á “protección social”, é dicir, á parte da seguridade social que se traduce en prestacións económicas coma o pago de pensións. O seu peso específico sitúase nunha media do 43% do gasto. A continuación, e a máis distancia, aparecen as funcións relativas aos “servizos públicos xerais” (24%), á “sanidade” (12%), aos “asuntos económicos” (7%), e “defensa” (6%). Respecto á estrutura de gasto dos niveis de goberno intermedios, a función relativa á “educación” é a que ten un peso específico maior, xa que representa o 27% do gasto do devandito nivel de goberno. Tamén a “sanidade” e a “protección social” teñen un peso específico relevante, do 18% e o 17%, respectivamente. Outras funcións que destacan son os “asuntos económicos” e os “servizos públicos xerais”, ambas cun peso do 14%.

No nivel local, igual que no nivel intermedio, a función relativa á “educación” é a máis importante, cun peso específico medio do 23% sobre o gasto público local. A continuación aparecen as funcións relativas aos “servizos públicos xerais” (17%), á “protección social” (14%), e aos “asuntos económicos” (14%).

O detalle país por país da distribución funcional do gasto local dos países federais móstrase no Cadro 5. Como podemos observar, na maioría deles a primeira función de gasto polo seu peso específico é a “educación”, e destacan os casos dos EUA e Canadá, en que acada un peso do 49% e 41%, respectivamente, do total do gasto local. Tamén a función relativa á “protección social” ten un peso considerable en Alemaña (31%), Austria (18%) e Bélxica (16%). Por último, é de destacar a función relativa á “sanidade”, que ten un peso moi baixo en todos os países, coa excepción de Suíza (19%), Austria (18%) e os EUA (10%).

O Cadro 6 presenta a distribución funcional do gasto por niveis de goberno nos países unitarios ou con dous niveis de goberno, con valores que representan a media dos países unitarios analizados no Cadro 2. As funcións de gasto que pesan máis no nivel central son practicamente as mesmas ca no caso dos países federais; porén, a función relativa á “educación” está algo máis centralizada ca nos federais, cun peso relativo do 9% fronte ao 4% destes últimos. Respecto ao nivel local de goberno, a función cun peso maior é a “protección social” (30%), seguida da “educación” (23%) e a “sanidade” (15%).

O detalle país por país da distribución funcional do gasto local nos países unitarios móstrase no Cadro 7. Dinamarca é o país cun maior peso da función relativa á “protección social” no nivel local, pois representa o 55% do total de gasto local.

O gasto en “educación” oscila entre o 31% do Reino Unido e o 14% en Dinamarca, mentres nos demais países se sitúa por encima do 20%. No caso da “sanidade”, o maior peso específico encontrámolo en Finlandia e Suecia, cun peso do 27% do gasto local.

A distribución funcional do gasto público por niveis de goberno no caso español móstrase no Cadro 8. Esta distribución de funcións está en liña coa dos países federais, a excepción do caso da función educativa no nivel local. Na maioría de países podemos ver que esta é unha das funcións ou a de máis importancia relativa no nivel local, cando en España no nivel local ten un peso relativo moi baixo, do 3%.

4. COMPETENCIAS QUE PODEN DESCENTRALIZARSE CARA AOS GOBERNOS LOCAIS ESPAÑOIS²

4.1. Xustificación

Son varias as razóns que podemos aducir para xustificar a descentralización de competencias cara aos gobernos locais. En primeiro lugar, a dimensión do noso sector público local, que tal e como foi posto de manifesto, está por debaixo da media dos países federais. En segundo lugar, o feito de que a descentralización significa achegar os cidadáns á toma de decisións públicas e facilitar a súa participación na adopción de medidas, o cal contribúe a fortalecer a democracia. En terceiro lugar, a descentralización tamén permite adaptar mellor as estruturas e as respostas públicas á realidade e ás necesidades sociais, de maneira que se converte nun requisito esencial para conseguir unha maior eficacia e eficiencia global na actividade administrativa e de goberno, tal e como propugna a teoría do federalismo fiscal dentro da ciencia económica³.

Así mesmo, non hai que esquecer a Carta Europea de Autonomía Local aprobada polo Consello de Europa o 15 de outubro de 1985, que no seu artigo 4 establece: “O exercicio de competencias públicas debe, de modo xeral, incumbir preferentemente ás autoridades máis achegadas aos cidadáns. A atribución dunha competencia a outra autoridade debe ter en conta a amplitude ou a natureza da tarefa ou as necesidades de eficacia ou economía”. Este principio de descentralización foi adoptado baixo a etiqueta de “subsidiaridade” dentro da Unión Europea e tradúcese en que o poder de goberno debe ser exercido polo nivel máis baixo de goberno posible.

4.2. Tipoloxía de competencias que poden ser descentralizadas

As competencias tradicionais dos municipios son a ordenación urbana e o establecemento e a xestión de obras e servizos urbanos e de carácter colectivo (vías urbanas, transporte, limpeza, rede de sumidoiros, auga, residuos, etc.), pero os municipios poden crecer competencialmente pouco nestes servizos, xa que os intereses supralocais teñen un impacto cada vez máis intenso neles. En cambio, os gobernos locais poden aumentar as súas competencias no ámbito das políticas de cohesión social, de integración social ou de loita contra a exclusión, absolutamente prioritarias na nosa sociedade actual, que a miúdo ten que afrontar factores de conflitividade e de fractura social. Ademais, estas políticas de cohesión social requiren cada vez máis accións integradas e transversais, que só poden ser deseñadas e executadas desde a proximidade, o que tamén contribúe a formular a súa descentralización.

Os sectores de actividade pública máis directamente relacionados coas políticas de integración e de cohesión social son a educación, o traballo, a vivenda e os servizos sociais, os cales xa están bastante descentralizados cara aos concellos. En cambio, as competencias públicas en materia de educación, traballo e vivenda mantéñense fortemente centralizadas nos niveis estatal e autonómico.

Actualmente estamos a asistir a un proceso de reforma da normativa das competencias locais. Así, no Anteproxecto de lei básica do goberno e da administración local especifícanse e ampliáanse algunhas das atribucións municipais; en concreto, e polo que respecta aos servizos enumerados arriba, o Anteproxecto prevé que os municipios teñan as seguintes competencias:

- A xestión do uso de instalacións de centros docentes públicos fóra do horario escolar.
- O control sanitario de edificios e lugares de vivenda e convivencia humana, así como de industrias, actividades e servizos.
- A promoción e a xestión de vivenda pública.
- A regulación e a prestación dos servizos sociais de asistencia primaria.

Ademais das competencias previstas no apartado anterior, o Anteproxecto de lei considera que debe corresponder aos municipios:

- Participar na creación de centros docentes de titularidade pública e na programación da ensinanza.
- Participar na planificación e o deseño de especialidades e na xestión da formación ocupacional.
- Participar na elaboración e execución dos plans de vivenda.

O Anteproxecto tamén establece, co obxecto de garantir a elaboración e execución de políticas propias, e no marco que como mínimo común fixen as normas con rango de lei do Estado e das comunidades autónomas, que lles corresponde aos municipios a potestade normativa en numerosas materias como son, no caso que aquí nos ocupa, educación, emprego e servizos sociais, e en calquera outra materia de competencia do Estado ou da comunidade autónoma, cuxa xestión total ou parcial se considere que deba ser realizada polas entidades locais en virtude dos principios de subsidiaridade, descentralización e proximidade ao cidadán. Por tanto, cremos que hai un campo que debe ser explorado na transferencia de materias como educación, traballo e vivenda aos gobernos locais, e que son varias as razóns que poden xustificar a súa descentralización⁴.

No caso da educación, as principais razóns para a súa descentralización no nivel local de goberno son as seguintes:

- A diversidade crecente das estruturas sociais e das opcións locais para afrontar proxectos diferentes de desenvolvemento sustentable.
- A importancia decisiva da educación para o desenvolvemento, a integración social e a gobernabilidade.
- A conveniencia de xestionar a educación desde a proximidade, algo que se deriva do dito nas epígrafes anteriores, co fin de adecuala ás realidades sociais e aos proxectos de desenvolvemento de cada colectividade.

No Cadro 9 descríbense as competencias que poden ser descentralizadas no nivel local en materia de educación.

Por lo que se refire ao traballo, parece oportuno descentralizar as políticas activas de ocupación, o cal podemos explicar principalmente pola súa dimensión integradora e polo feito de que os entes locais teñen un maior coñecemento dos diversos aspectos relacionados coa creación de ocupación. Estes son factores que levan a que a descentralización sexa un dos principais eixes das políticas europeas de fomento do traballo.

No Cadro 9 tamén son descritas as competencias que poden descentralizarse no nivel local nesta materia.

No caso da vivenda, os argumentos para a súa descentralización son os seguintes:

- A súa estreita relación co proceso urbanístico, en que o protagonismo local é esencial. A vivenda e a construción son fenómenos moi vinculados ao territorio, que só poden ser tratados desde a máis estrita proximidade.
- Un mellor coñecemento da realidade social e dos posibles beneficiarios desta política. Dada a nosa realidade social actual, as políticas públicas de vivenda deben afrontar basicamente os problemas de acceso á vivenda de determinados colectivos, ben afectados por situacións especiais de marxinación, ben localizados en determinadas zonas, e que só poden coñecerse debidamente desde os entes locais, que son tamén a mellor maneira de aplicar políticas integrais.

No Cadro 9 especificáanse as políticas que poden ser descentralizadas cara aos entes locais en materia de vivenda.

4.3. Aplicación destas competencias e limitacións dos concellos á hora de asumilas⁵

Á hora de descentralizar as competencias propostas, hai que ter en conta unha serie de factores que poden xogar en contra da súa descentralización cara aos concellos e que son basicamente os seguintes:

- O minifundismo municipal actual, pois a estrutura municipal vixente caracterízase por un elevado grao de fragmentación do mapa municipal, cun número moi alto de municipios de pequena poboación, poucos recursos e limitadas posibilidades de xestión; é máis, moitos municipios nin sequera teñen escola pública susceptible de ser asumida polo concello. Isto non tería que impedir, con todo, a descentralización das ditas competencias aos municipios que teñen capacidade de xestión e medios para asumilas. Por tanto, isto leva a propor unha descentralización flexible, que non pode ser igual para todos os municipios.
- No caso da educación, a existencia dun modelo de función pública docente centralizado pode provocar que o persoal docente se opoña á súa descentralización cara aos municipios. Por tanto, nunha primeira etapa convén facer propostas moderadas de descentralización do persoal docente.
- No caso das competencias en materia de ocupación, hai que ter en conta que a realidade do mercado de traballo transcende na maioría dos casos o ámbito municipal, de maneira que hai que evitar que a descentralización leve a cabo unha atomización do mercado de traballo.
- A maior proximidade con respecto ao cidadán que pode supor a descentralización non está exenta de posibles riscos como, por exemplo, caer no favoritismo e o clientelismo, o que é especialmente perigoso no caso do urbanismo e a vivenda, onde as presións económicas e sociais poden ser moi intensas; porén, está demostrado que a centralización non evita estes comportamentos. A garantía é a transparencia e o control político, e onde hai máis posibilidades de que se dean estas condicións é no nivel local de goberno.
- O financiamento destas competencias que, obviamente, ha de ir ligado ao traspaso dos recursos necesarios para exercitalas.

Xa que logo, á hora de descentralizar as competencias enumeradas hai que conseguir que o proceso de descentralización sexa gradual, que comece polos concellos máis interesados en recibir estas competencias, e asegurar que a descentralización proposta se faga a favor das

entidades que teñan a capacidade de xestión necesaria. Así pois, hai que contar co nivel supramunicipal, xa sexa a través de mancomunidades ou comarcas, onde as houber, xa sexa nalgúns casos a través da provincia correspondente.

5. FINANCIAMENTO DAS COMPETENCIAS QUE PODEN SER DESCENTRALIZADAS⁶

Ao ser a Comunidade Autónoma a titular das competencias que propoñemos traspasar aos entes locais, o axuste correspondente no financiamento debería ter lugar, en boa parte, entre a Administración autonómica e a local, sen esquecer que o goberno central ten que participar no proceso como responsable último das principais fontes impositivas. Por tanto, de modificarse o marco competencial dos municipios, estes deberían recibir o financiamento adicional necesario para cubrir o incremento de gasto correspondente.

Agora ben, a administración local responsable de asumir as competencias traspasadas non sempre poderá ser o municipio, pois como xa se dixo teñen que atribuírse as novas competencias locais ás administracións capaces de exercitalas con responsabilidade, e é moi posible que isto queira dicir que, nalgúns casos, a administración responsable deberá ter carácter supramunicipal. Partindo desta situación, nunha primeira etapa de traspaso de competencias, e na cal non todos os entes locais gozasen aínda delas, a fórmula máis plausible de financiarlas sería mediante unha subvención específica que o Goberno autonómico lles outorgaría aos gobernos locais de acordo co custo destas transferencias en cada xurisdición.

No repartimento desta subvención deberían terse en conta os factores que inciden sobre o custo dos servizos: por exemplo, no caso da educación, por un lado, variables que midan o número de usuarios do servizo traspasado, como a poboación comprendida entre 0 e 12 anos (entre 0 e 3 anos, entre 3 e 12 anos) e, polo outro, variables relacionadas co custo do servizo, como por exemplo a dispersión da poboación (xa que a maior dispersión, maior gasto en transporte escolar). Máis a medio ou longo prazo, unha vez completado o traspaso das competencias propostas aos entes locais, poderían considerarse outras fórmulas de financiamento, tales como unha participación territorializada no IRPF autonómico, xa que a súa natureza é adecuada para financiar servizos de carácter persoal como é o caso das novas competencias que se propón traspasar.

Con todo, esta participación sería aplicable só naqueles municipios que asumisen a responsabilidade das competencias analizadas. Se a responsabilidade correspondese aos entes locais supramunicipais, estes deberían seguir financiándose mediante subvencións específicas, debido á heteroxeneidade dos posibles entes supramunicipais responsables de prover estes servizos e os seus diferentes sistemas de financiamento. Así pois, nalgúns casos serían os entes comarcais (onde os houber), noutros as deputacións ou mancomunidades de municipios os responsables.

Así mesmo, é necesario ter en conta que o rendemento desta participación sería bastante desigual entre os municipios, por mor da dispersión no valor das cotas liquidadas medias do IRPF por habitante en cada xurisdición. Por tanto, sería necesario acompañar a introdución da participación no IRPF coa fixación de criterios niveladores a través dunha subvención outorgada desde o Goberno autonómico, que tivese en conta a capacidade fiscal e as necesidades e os custos dos municipios nestes servizos, sobre todo no de educación.

Esta nivelación podería levarse a cabo mediante a reforma dos fondos de cooperación local que xa teñen moitas comunidades autónomas, tanto polo que se refire ao fornecemento inicial de recursos como aos criterios da repartición.

A pesar disto, hai que dicir que todo sistema de financiamento que se afaste das subvencións específicas, como pode ser a participación no IRPF autonómico, resulta difícil de implantar se todos os municipios non asumen o mesmo nivel de competencias. Por exemplo, no caso en que algúns concellos só asumisen a educación infantil ou a educación de adultos mentres outros se atribúen todas as competencias en educación que se propoñen descentralizar neste artigo.

Notas

- 1 Véxase o *Government Finance Statistics Yearbook* publicado anualmente polo Fondo Monetario Internacional.
- 2 Esta sección baséase en VV. AA. 2003. *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals.
- 3 Esta teoría é a que contribuíu en maior medida a xustificar a descentralización con base no feito de que proporciona ganancias de eficiencia. A este respecto véxase Bosch (2005).
- 4 Véxase Mir (2003).
- 5 Este apartado baséase en Mir (2003).
- 6 Véxase Bosch e Espasa (2003).

BIBLIOGRAFÍA

- Bosch, N. 2005. «La descentralización del poder de gobierno y la eficiencia», *Economistas*, 105, pp. 6-11.
- Bosch, N. e Espasa, M. 2003. «Valoració econòmica de les competències a descentralitzar», «Finançament de les competències a descentralitzar», «Pes relatiu del nivell local de govern després del traspàs de competències», en VV. AA. *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudos Autonómicos e Locais, pp. 83-110.
- Mir, J. 2003. «Formulació de propostes concretes de descentralització», en VV. AA. *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer de Estudos Autonómicos e Locais, pp. 63-82.

Cadro 1: Distribución do gasto público por niveis de goberno en países federais.
 (En % sobre o total do gasto público non-financieiro consolidado)

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local	TOTAL
Alemaña (2003)	63	22	14	100
Australia (2003)	55	39	6	100
Austria (2002)	69	17	14	100
Bélxica (2002)	64	23	13	100
Canadá (2003)	39	45	16	100
Suíza (2001)	45	34	22	100
EUA (2000)	51	23	26	100
Media dos países federais	55	29	16	100
Media dos países federais (sen Australia)	55	27	18	100

Fonte: Fondo Monetario Internacional. 2004. *Government Finance Yearbook 2004*. Washington, D.C.: FMI.

Cadro 2: Distribución do gasto público por niveis de goberno en países unitarios.
 (En % sobre o total do gasto público non-financieiro consolidado)

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local	TOTAL
Dinamarca (2003)	41		59	100
Finlandia (2003)	63		37	100
Francia (2003)	82		18	100
Holanda (2003)	66		34	100
Irlanda (2003)	72		28	100
Italia (2000)	72		28	100
Noruega (2003)	69		31	100
Reino Unido (2003)	72		28	100
Suecia (2002)	56		44	100
				0
Media dos países unitarios	66		34	100

Fonte: Fondo Monetario Internacional. 2004. *Government Finance Yearbook 2004*. Washington, D.C.: FMI.

Cadro 3: Evolución da distribución do gasto público por niveis de goberno en España.
 (En % sobre o total do gasto público non-financieiro consolidado)

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local	TOTAL
1980	90		10	100
1990	68	19	13	100
2000	61	26	13	100
2005	51	36	13	100
Media dos países federais	55	29	16	100
Media dos países federais (sen Australia)	55	27	18	100
Media dos países unitarios	66		34	100

Fontes: Cados 1 e 2, e para España, Fondo Monetario Internacional e Ministerio de Economía e Facenda.

Cadro 4: Distribución funcional do gasto público por niveis de goberno. Media dos países federais.
 (En % sobre o total)

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local
- Servizos públicos xerais	24	14	17
- Defensa	6	0	0
- Orde pública e seguridade	2	5	6
- Asuntos económicos	7	14	14
- Protección ambiental	0	1	4
- Vivenda, bens e servizos comunitarios	1	2	6
- Sanidade	12	18	7
- Ocio, cultura e relixión	1	2	8
- Educación	4	27	23
- Protección Social	43	17	14
TOTAL	100	100	100

Fonte: Fondo Monetario Internacional. 2004. *Government Finance Yearbook 2004*. Washington, D.C.: FMI.

Cadro 5: Clasificación funcional do gasto público local nos países federais. (En % sobre o total)

	Alemaña (2003)	Australia (2003)	Austria (2002)	Bélxica (2002)	Canadá (2003)	Suíza (2001)	EUA (2000)	Media países federales
- Servizos públicos xerais	16	20	17	24	9	16	6	15
- Defensa					1		0	
- Orde pública e seguridade	4	2	2	11	9	5	12	6
- Asuntos económicos	11	31	14	11	13	10	7	14
- Protección ambiental	6	9	2	6	6		1	4
- Vivenda, bens e servizos comunitarios	7	15	4	2	7	8	3	7
- Sanidade	2	2	18	2	2	19	10	8
- Ocio, cultura e relixión	6	15	7	9	7	5	4	8
- Educación	16		17	20	41	23	49	24
- Protección Social	31	6	18	16	6	14	9	14
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuentes: Fondo Monetario Internacional: Fondo Monetario Internacional. 2004. *Government Finance Yearbook 2004*. Washington, D.C.: FMI, e para España IGAE. *Cuentas de las Administraciones Públicas 2003* [en liña] <http://www.igae.pap.meh.es/Internet/Cln_Principal/InformesCuentas/Informes/IncioPublicaciones.htm> [Consulta: 26 de decembro de 2006].

Cadro 6: Distribución funcional do gasto público por niveis de goberno. Media dos países unitarios.
 (En % sobre o total)

	Nivel central	Nivel local
- Servizos públicos xerais	22	11
- Defensa	5	0
- Orde pública e seguridade	3	3
- Asuntos económicos	8	8
- Protección ambiental	0	2
- Vivenda, bens e servizos comunitarios	1	3
- Sanidade	9	15
- Ocio, cultura e relixión	1	4
- Educación	9	23
- Protección Social	41	30
TOTAL	100	100

Fonte: Fondo Monetario Internacional. 2004. *Government Finance Yearbook 2004*. Washington, D.C.: FMI.

Cadro 7: Clasificación funcional do gasto público local nos países unitario. (En % sobre o total)

	Dinamarca (2003)	Finlandia (2002)	Holanda (2003)	Noruega (2003)	Reino Unido (2003)	Suecia (2002)	Media dos países unitarios
- Servizos públicos xerais	5	12	17	10	10	12	11
- Defensa							
- Orde pública e seguridade		2	5	1	11	1	3
- Asuntos económicos	5	7	17	5	7	5	8
- Protección ambiental		1	4	4	5	1	3
- Vivenda, bens e servizos comunitarios	1	1	8	3	3	3	3
- Sanidade	17	27	1	17	0	27	15
- Ocio, cultura e relixión	3	5	5	5	4	3	4
- Educación	14	21	24	28	31	21	23
- Protección Social	55	24	18	26	30	27	30
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100

Fontes: Fondo Monetario Internacional. 2004. *Government Finance Yearbook 2004*. Washington, D.C.: FMI. Para o Reino Unido Comisión Europea. *Eurostat* [en liña] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL> [Consulta: 26 de decembro de 2006]. Para IGAE. *Cuentas de las Administraciones Públicas 2003* [en liña] <http://www.igae.pap.meh.es/Internet/Cln_Principal/InformesCuentas/Informes/InicioPublicaciones.htm> [Consulta: 26 de decembro de 2006].

Cadro 8: Distribución funcional do gasto público por niveis de goberno en España, 2003.
 (En % sobre el total)

	Nivel central	Nivel intermedio	Nivel local
- Servicios públicos xerais	37	10	34
- Defensa	4	0	0
- Orde pública e seguridade	4	2	8
- Asuntos económicos	7	12	12
- Protección ambiental	0	2	10
- Vivenda, bens e servizos comunitarios	0	2	13
- Sanidade	2	33	2
- Ocio, cultura e relixión	1	3	10
- Educación	1	28	3
- Protección Social	43	8	8
TOTAL	100	100	100

Fonte: IGAE. *Cuentas de las Administraciones Públicas 2003* [en liña]
 <http://www.igae.pap.meh.es/Internet/Cln_Principal/InformesCuentas/Informes/IncioPublicaciones.htm> [Consulta: 26 de decembro de 2006].

Cadro 9: RESUMO DAS COMPETENCIAS QUE SE PROPÓN QUE SEXAN DESCENTRALIZADAS
 CARA AOS ENTES LOCAIS

Competencias que se propón que sexan descentralizadas	Entidades a favor das cales han de ser descentralizadas	Calidade en que han de ser descentralizadas estas competencias
Primeiro ciclo de educación infantil (titularidade dos centros e do servizo, profesorado, matriculación)	Todos os municipios. Outros entes locais ou a Comunidade Autónoma, con carácter supletorio	Competencias municipais propias
Segundo ciclo de educación infantil e primaria (titularidade dos centros, xestión do servizo e do profesorado, matriculación)	Municipios nos cales haxa escola pública deste nivel. Entes supramunicipais, se así o queren os municipios afectados	Competencias delegadas. Proceso gradual
Educación secundaria (maior participación na programación e na planificación educativas)	Todos os municipios	Competencias propias
Educación secundaria (xestión de actividades complementarias e de ensinanzas non-oficiais)	Os centros e os municipios (entes supramunicipais, con carácter supletorio) nos que haxa centros de secundaria, en réxime de colaboración	Competencias propias. Proceso gradual
Educación de adultos (titularidade dos centros e do servizo, profesorado, matriculación)	Todos os municipios. Outros entes locais ou a Comunidade Autónoma, con carácter supletorio.	Competencias municipais propias
Oficinas de ocupación no territorio (xestión do servizo e das funcións de información, intermediación e outros)	Municipios ou entes supramunicipais segundo o ámbito de cada oficina, de acordo coa planificación de cada comunidade autónoma.	Competencias delegadas. Proceso gradual

Caadro 9: RESUMO DAS COMPETENCIAS QUE SE PROPÓN QUE SEXAN DESCENTRALIZADAS
CARA AOS ENTES LOCAIS

Competencias que se propón que sexan descentralizadas	Entidades a favor das cales han de ser descentralizadas	Calidade en que han de ser descentralizadas estas competencias
Mesas locais de ocupación (xestión e impulso)	Os mesmos municipios ou entes supramunicipais ou supramunicipal propia que asumen as competencias da fila anterior	Competencia municipal propia. Proceso gradual
Pactos locais para a ocupación (impulso e xestión)	Municipios, entes supramunicipais, segundo o ámbito de cada pacto local	Competencia local propia
Maior representación municipal nos organismos de ocupación da comunidade autónoma	Todos os municipios	Competencia municipal propia
Xestión con carácter preferente, de programas de formación e de asesoramento para a ocupación	Os entes locais interesados, con prioridade para os municipios	Delegacións, convenios ou subvencións condicionadas
Tramitación e aprobación de todo o planeamento urbanístico derivado	Municipios de máis de 10 000 habitantes e os outros que acrediten capacidade técnica	Competencia municipal propia
Maiores facilidades para obter solo para promoción de vivenda protexida	Todos os municipios	Competencia municipal propia
Control da habitabilidade das vivendas	Municipios que acrediten capacidade técnica e entes supramunicipais con carácter supletorio	Competencias delegadas
Xestión das axudas individuais á vivenda, principalmente as relativas á rehabilitación	Os mesmos entes locais da ringleira anterior	Competencias delegadas
Promoción pública de novas vivendas e de rehabilitación de barrios ou edificios, con carácter supletorio	Os municipios interesados Os entes supramunicipais ou a Comunidade Autónoma, con carácter preferente	Competencia municipal propia

Fonte: Mir, J. 2003. «Formulación de propostas concretas de descentralización», en VV. AA. *Informe Pi i Sunyer sobre l'ampliació de competències municipals*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, pp. 80-82.

SARA FERNÁNDEZ LÓPEZ¹ _SUSANA FERNÁNDEZ ALFARO¹ E ALBERTO VAQUERO GARCÍA²
_Universidade de Santiago de Compostela⁽¹⁾ _Universidade de Vigo⁽²⁾ _[43-73]

Internacionalización nos sistemas universitarios rexionais españois: situación actual e propostas de mellora



Como consecuencia do proceso de adecuación do sistema de educación superior ao proceso de Boloña, a Universidade española está a experimentar unha serie de importantes cambios que lle afectarán ao seu funcionamento. Un dos máis relevantes é a necesidade de potenciar os fluxos de mobilidade da comunidade universitaria no nivel internacional.

O obxectivo deste traballo é analizar o grao de proxección internacional dos sistemas universitarios rexionais, nun intento de sinalar que comunidades autónomas están a realizar un maior esforzo neste campo. Desta forma poderase identificar cales son os factores de natureza institucional, xeográfica, financeira, etc., que poden determinar a mobilidade universitaria internacional en España.

✂ Palabras clave: internacionalización, educación superior, mobilidade internacional, financiamento

1. INTRODUCCIÓN¹

Un dos fenómenos que nas últimas dúas décadas cobrou máis importancia no campo educativo é a internacionalización, entendida como aquel proceso que persegue integrar as institucións educativas de ensino superior no novo marco internacional. O avance da integración económica neste nivel, a necesidade de establecer acordos internacionais en materia de comercio e investimento, xunto coas maiores oportunidades xurdidas a partir do desenvolvemento das tecnoloxías da información e as comunicacións (as TIC) trouxeron unha apertura sen precedentes da educación superior; non é estraño, por tanto, que a dimensión internacional da educación superior se convertese nun dos aspectos que xera máis interese dentro das axendas educativas.

Este proceso aperturista esixe de maneira inevitable apostar pola implantación dun marco de actuacións que oriente o seu desenvolvemento e permita conseguir axeitadamente os obxectivos perseguidos, o que debería coincidir no tempo con importantes transformacións nacionais e internacionais da estrutura da educación superior e, en especial, co proceso de Boloña. Deste modo, a educación universitaria enfrontase nestes momentos a un dos maiores retos da súa historia e ten que dar o salto desde unha universidade nacional centrada nos estudantes “tradicionais” a unha universidade que compite e coopera internacionalmente, ofrecéndolles os seus servizos –a través da internet ou mediante acordos con outras institucións– a estudantes “non–convencionais” que non sempre residen onde se imparte a formación.

O obxectivo deste traballo é analizar o grao de proxección internacional dos sistemas universitarios rexionais (SUR), nun intento por sinalar as comunidades autónomas que están a realizar un maior esforzo neste campo; desta forma, poderase identificar cales son os factores de natureza institucional, xeográfica ou financeira que poden determinar a mobilidade universitaria internacional en España.

O esquema seguido neste artigo é o que presentamos a continuación. Após esta introdución, a segunda epígrafe centrarase en describir o que se entende por internacionalización da educación superior nas súas diferentes acepcións. Na terceira sección detállase a crecente importancia que a Unión Europea lle atribúe a este proceso a través da promoción dos programas de mobilidade europeos, ao resultaren estes as actuacións que máis lles afectan aos SUR españois. Na cuarta epígrafe descríbese o grao de mobilidade internacional do sistema universitario español (SUE), co obxecto de enmarcar a análise que se realiza posteriormente en relación ao alumnado no nivel rexional na quinta epígrafe. Este estudo complétase coa análise, no sexto apartado, da mobilidade do profesorado. Finalmente, os resultados extraídos permiten apuntar un conxunto de recomendacións futuras co obxecto de mellorar a proxección internacional dos SUR; tamén presentamos un resumo das principais conclusións.

2. DIMENSIÓNS DA INTERNACIONALIZACIÓN DA EDUCACIÓN SUPERIOR

Non é doado atopar unha definición única de internacionalización referida á educación superior; se cadra o punto de partida é entendermos este proceso como unha resposta aos desafíos que lle impón a globalización económica. O cadro 1 recolle algunhas das principais achegas realizadas, moitas das cales entroncan directamente co proceso máis xeral de globalización, aínda que se trata de conceptos claramente diferenciados.

De todas as achegas realizadas, a que máis se identifica co enfoque deste artigo é a sinalada por Knight (2003) xa que, por un lado, ao sinalar a dimensión *internacional, intercultural e global* consegue sintetizar a amplitude e profundidade do proceso de internacionalización e, polo outro, inclúe no campo da internacionalización todas as funcións que tradicionalmente lle foron atribuídas á universidade (docencia, investigación e transmisión da cultura).

Cadro 1: Conceptos de internacionalización da educación superior

AUTORES	INTERNACIONALIZACIÓN DA EDUCACIÓN SUPERIOR
Arum e Van de Water (1992)	“Multitude de actividades, programas e servizos que se enmarcan dentro dos estudos, intercambios educativos e cooperación técnica internacional”.
Van der Wende (1997)	“Calquera esforzo sistemático realizado para que a educación superior se amose sensible ás esixencias e aos retos relacionados coa globalización da sociedade, a economía e os mercados de traballo”.
Throsby (1998)	“Abranguería aqueles aspectos dos sistemas ou das institucións que van para alén das fronteiras dun país ou que están influenciados polas relacións con estudantes, profesores, xestores, institucións educativas, sistemas, administracións públicas e demais axentes noutros países”.
Didou (2000)	“O esforzo sistemático e sostido para facer que a educación superior responda ante os requisitos e desafíos relacionados coa globalización das sociedades, economía, traballo e sociedades”.
Soderqvist (2002)	“Un proceso de cambio desde unha institución nacional cara á inclusión da dimensión internacional en todos os aspectos da súa xestión para impulsar a calidade dos procesos de ensinanza–aprendizaxe e atinxir os niveis de competencia desexados”.
Knight (2003)	“O proceso de integrar unha dimensión internacional, intercultural ou global no obxectivo, as funcións ou a prestación dos servizos da educación postsecundaria”.
Altbach (2004)	“Inclúe as políticas e programas específicos emprendidos polos gobernos, sistemas educativos, institucións e mesmo departamentos individuais para explotar favorablemente a globalización”.

Fonte: materiais de elaboración propia a partir de Fernández *et al.*, (2006).

Ata non hai moitos anos a internacionalización educativa era identificada co intercambio físico de persoas, na súa maior parte estudantes. Esta situación responde ao feito de que os alumnos foron os principais axentes transmisores deste fenómeno e, se cadra por iso, tamén o aspecto máis e mellor documentado deste proceso. Porén, a medida que a globalización se foi estendendo, xurdiron outras formas de internacionalización, coñecidas como *educación transnacional*, que non precisan do desprazamento do estudante (por exemplo, a educación a través da internet ou a implantación nun país de universidades estranxeiras).

A educación transnacional é un fenómeno relativamente recente e, como consecuencia, non existe información abonda ao respecto; o resto do traballo centrase, por iso, na análise da mobilidade física ou “internacionalización tradicional”. Con todo, queremos chamar a atención sobre a incipiente importancia da educación transnacional, que apunta xa coma o aspecto máis dinámico da evolución da educación superior no futuro.

3. A IMPORTANCIA DA MOBILIDADE INTERNACIONAL UNIVERSITARIA NA UE

O desenvolvemento da mobilidade universitaria tamén é un dos principais retos aos que se enfrontan as institucións educativas europeas. Unha boa mostra é que, desde que se comezou a xestar o desenvolvemento do Espazo Europeo de Educación Superior (EEES), xa se lles prestou un especial interese a todas aquelas actividades que rodeaban a mobilidade da comunidade universitaria.

3.1. IMPULSO POLÍTICO Á MOBILIDADE INTERNACIONAL UNIVERSITARIA

En maio de 1998, os ministros de Educación de Francia, Alemaña, Italia e o Reino Unido asinaron na Universidade da Sorbona unha declaración en que se instaba ao desenvolvemento do EEES. Este acto supuxo o primeiro paso dun proceso de cambio do ensino superior en toda Europa, baseado nos seguintes obxectivos: (i) a harmonización do Sistema Europeo de Educación Superior, (ii) a validación dos coñecementos adquiridos en toda Europa, (iii) un mellor recoñecemento das titulacións, (iv) o recoñecemento internacional do título e (v) o impulso da mobilidade dos estudantes.

En xuño de 1999 celebrouse unha nova conferencia, que deu lugar á coñecida Declaración de Boloña, na cal unha trintena de países europeos sentaron as bases para a construción do EEES segundo catro principios: calidade, diversidade, competitividade e mobilidade. O interese perseguido polos asinantes desta declaración era incrementar o emprego na UE e lograr que o Sistema Europeo de Formación Superior resultase atractivo para alumnos e profesores no nivel internacional. Dos obxectivos recollidos na Declaración de Boloña, polo menos dous tradúcense en medidas tendentes á mobilidade: a promoción dos intercambios de estudantes e profesores e o desenvolvemento da dimensión europea da educación superior. Ambas as cuestións eran baseadas na cooperación interinstitucional, nos plans de mobilidade e nos programas integrados de educación e investigación.

A segunda Conferencia Ministerial reuniuse en 2001 e dela xurdiu o Comunicado de Praga en que, ademais de reafirmar o compromiso de Boloña, son introducidos novos elementos. Polo que atinxe á mobilidade, a súa principal achega ten a ver con facer atractivo o EEES mediante a calidade da docencia e a investigación, a variedade das institucións e dos programas e a cooperación en educación transnacional, reafirmando o obxectivo de mellorar a mobilidade dos estudantes, profesores, investigadores e o persoal administrativo.

En 2003 celebrouse en Berlín a terceira Conferencia Ministerial, en que se reiterou o compromiso coa mobilidade ao sinalar que esta segue a ser a base para establecer o EEES debido á súa especial relevancia académica e cultural, e nos campos político, económico e social. Para incentivar máis este proceso, reafirmouse a necesidade de incrementar o nivel de esforzo para eliminar os obstáculos á mobilidade dentro do EEES, en especial naquelas medidas que permitan a mobilidade das bolsas e axudas financeiras nacionais. Por outra parte, na comunicación da UE de 2003 titulada “O papel das universidades na Europa do coñecemento”, en que foron analizadas as condicións necesarias para que as universidades asuman o seu papel de cara a atinxir a “Europa do coñecemento”, apostouse por unha maior apertura das universidades cara ao exterior, para incrementar o seu atractivo no nivel internacional.

A última Conferencia Ministerial celebrouse en Bergen (2005) e nela os 45 países participantes estableceron un conxunto de prioridades futuras entre as cales ocupa un lugar destacado a mobilidade. Para fomentar este tipo de iniciativas, os países participantes adoptaron unha serie de medidas tendentes a eliminar as barreiras legais para a incorporación de estudantes, profesores e investigadores estranxeiros (como a concesión de visados e permisos de traballo, o recoñecemento pleno de períodos de estudo no estranxeiro, etc.) e para incrementar os programas de bolsas, tanto en número como en contía. Ademais, realizouse un chamamento para facer máis atractivo o EEES e fomentar a cooperación con outros sistemas de educación superior, promovendo o intercambio equilibrado de estudantes e persoal universitario e a cooperación entre as institucións de educación superior, de cara a atinxir unha maior visibilidade internacional do Sistema Educativo Superior Europeo.

A próxima reunión terá lugar en Londres en 2007. No campo da mobilidade, e coa intención de lograr progresos nos obxectivos propostos en Bergen, encargóuselle ao Grupo de Seguimento que presente datos comparables sobre a mobilidade do persoal e dos estudantes, así como sobre a situación económica e social dos alumnos que participan nos programas de mobilidade como base para o futuro balance e informe da próxima conferencia.

3.2. OS PROGRAMAS EUROPEOS DE MOBILIDADE

Aínda que existe unha ampla gama de programas de mobilidade, que van desde acordos bilaterais entre universidades españolas e outras estranxeiras a bolsas para realizar estudos por parte de institucións privadas ou públicas, o máis importante polo seu volume de beneficiarios é o Programa Socrates- Erasmus.

Socrates é o programa de acción da Comunidade Europea no ámbito da educación². Inclúe varias accións que se corresponden coas tres principais etapas educativas ao longo da vida do individuo (Figura 1):

- O Programa Comenius, que ten como obxectivo fomentar aquelas actividades que se desenvolven desde o xardín de infancia á escola secundaria.
- O Programa Erasmus, dirixido fundamentalmente a promover a mobilidade entre os diferentes colectivos universitarios. Dado que este é o nivel educativo no cal se centra este artigo, volveremos realizar unha análise dos seus resultados posteriormente.
- O Programa Grundtvig que, configurado como terceiro elo educativo dos programas europeos, procura a aprendizaxe permanente ao longo da vida do individuo.

Adicionalmente, un conxunto de actuacións de carácter transversal inciden na loita contra a marxinação social e o fracaso escolar a través de apoio específico aos grupos máis desfavorecidos e a promoción da igualdade de oportunidades entre homes e mulleres (programas Arion, Lingua, Minerva, de Observación e Innovación dos sistemas e políticas educativos, Accións conxuntas e Medidas de acompañamento).

Figura 1: Estrutura do Programa SÓCRATES

(Xardín de infancia-Educación secundaria)	(Universidade)	(Educación para adultos)
COMENIUS	ERASMUS	GRUNDTVIG
<ol style="list-style-type: none"> 1. Actuacións escolares. 2. Formación inicial e continua do persoal docente. 3. Creación de redes. 		<ol style="list-style-type: none"> 1. Proxectos de cooperación. 2. Asociacións de aprendizaxe. 3. Movilidade para a formación do persoal de educación de adultos. 4. Creación de redes.

TRANSVERSAIS: ARIÓN, LINGUA, MINERVA, de OBSERVACIÓN e INNOVACIÓN DOS SISTEMAS E POLÍTICAS EDUCATIVAS, ACCIÓNS CONXUNTAS e MEDIDAS DE ACOMPAÑAMENTO

Outro eixe de actuación importante en materia de mobilidade educativa artículase a través do Programa Leonardo da Vinci, que ten como obxectivo promover un espazo europeo en materia de educación e formación profesional³. O Leonardo artículase en tres subprogramas (Figura 2): (i) Mobilidade; (ii) Proxectos piloto, Competencias lingüísticas e redes transnacionais e (iii) Documentación de referencia e redes temáticas.

Figura 2: Estrutura do Programa LEONARDO DA VINCI

MOBILIDADE	PROXECTOS PILOTO	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Proxectos transnacionais de estancia: <ul style="list-style-type: none"> - Documento de mobilidade <i>Europass</i>. - Currículum Vitae <i>Europass</i>. - Suplemento <i>Europass</i> ao Título Superior. 2. Proxectos transnacionais de intercambios. 	COMPETENCIAS LINGÜÍSTICAS	DOCUMENTACIÓN DE REFERENCIA
	REDES TRANSNACIONAIS	REDES TEMÁTICAS

Aínda que o Programa Leonardo da Vinci está orientado cara á formación profesional, algunhas das súas accións aféctanlles aos estudantes universitarios, velaí que conveña incluí-lo; en particular, o seu programa de mobilidade recolle as accións transnacionais destinadas á mobilidade de persoas en formación (traballadores novos ou en vías de inserción, estudantes dos centros de ensino superior, formadores ou responsables da xestión dos recursos humanos e formación, especialistas en linguas e interlocutores sociais) e é un dos máis importantes polo número de beneficiarios. Comprende, á súa vez, dous subprogramas de proxectos transnacionais de estadías e proxectos transnacionais de intercambios.

O subprograma de proxectos transnacionais de estadías supón a realización dun período de formación (e/ou de experiencia profesional) nunha organización doutro país a través dun convenio de colaboración entre organismos de formación e empresas. Dentro deste subprograma inclúense aqueles que se atopan dentro do marco dos itinerarios europeos de formación en alternancia, de que é o principal expoñente o *Europass*. Este é un documento comunitario destinado a certificar períodos de formación en réxime de alternancia, incluída a aprendizaxe nun país da UE distinto daquel en que se segue habitualmente a formación. O *Europass* comprende un conxunto de actuacións:

- O Documento de mobilidade *Europass* que, dirixido aos colectivos en formación (aprendices novos, estudantes universitarios, desempregados ou traballadores que estean a recibir formación), rexistra todas as experiencias de mobilidade transnacional realizadas con fins de aprendizaxe na UE.
- O Currículum Vitae *Europass*, que permite obter unha visión homoxénea dos logros obtidos polo alumno, tanto na educación formal como na experiencia no traballo. Este documento recolle experiencia e formación en linguas, no traballo, na educación e nas prácticas básicas e habilidades e competencias adquiridas fóra dos esquemas tradicionais de aprendizaxe formal.
- O Suplemento *Europass* ao Título Superior, en que figura información sobre as capacidades e competencias profesionais obtidas, as profesións que poden exercerse, os organismos que concederon a titulación e as posibilidades de acceso a outro nivel educativo ou outra titulación.

Pola súa banda, o subprograma de proxectos transnacionais de intercambios supón a transferencia de competencias, prácticas e/ou métodos de formación profesional innovadores ou “proxectos piloto” no marco dunha cooperación entre organismos de formación.

4. A MOBILIDADE INTERNACIONAL DO SUE: UNHA VISIÓN GLOBAL

Antes de analizar o nivel de proxección internacional dos SUR, resulta necesario ter unha visión xeral do sucedido no SUE. Para isto, en primeiro lugar, serán analizadas as limitacións atopadas na utilización das bases de datos e, posteriormente, estudarase a mobilidade dos estudantes e o profesorado.

4.1. AS FONTES DE DATOS

A principal limitación atopada á hora de describir o panorama actual derivou das diverxencias presentadas polas diversas fontes de información existentes para describir a mesma realidade. Así, a modo de exemplo, e referido ao curso 2003-2004, compróbase que:

- A Organización para a Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE), a partir de *Education Statistics: Database*, determina que España recibe 41 734 alumnos estran-

xeiros (alumnos *in*), dos cales 15 051 son non-residentes. Para a OCDE, que por primeira vez achega o dato de estranxeiros non-residentes na súa publicación *Education at a glance 2006* (OCDE, 2006), a cifra que mellor reflectiría a capacidade de atracción de estudantes *in* do SUE serían eses 15 051 estranxeiros non-residentes.

- O Ministerio de Educación e Ciencia (MEC), a partir da *Estadística Universitaria*, cuantifica en 21 983 os estudantes estranxeiros recibidos polo SUE en primeiro e segundo ciclo, e en 13 496 os recibidos en terceiro ciclo (un total de 35 479 estudantes *in*). Estas cifras supoñen 6000 estudantes estranxeiros menos que as da OCDE.
- A Conferencia de Reitores das Universidades Españolas (CRUE), a través da súa publicación bianual *La universidad española en cifras 2006*, establece unha matrícula en estudos de grao de 6209 estudantes europeos e 6293 procedentes do resto do mundo (un total de 12 502 estudantes estranxeiros en primeiro e segundo ciclo). Neste caso obsérvase unha desviación próxima aos 9500 alumnos estranxeiros en primeiro e segundo ciclo con respecto ao MEC.
- Por último, a Axencia Nacional Sócrates-Erasmus (dependente do MEC) rexistra un total de 24 076 alumnos *in* no SUE a través de programas de intercambio europeos.

Ao existiren significativas diferenzas entre as fontes utilizadas, con variacións dificilmente explicables, optouse por empregar unha única base de datos, a procedente da Axencia Nacional Sócrates-Erasmus. Esta decisión queda xustificada da seguinte forma:

- Trátase da base de datos con maior información tanto temporal (ao incluír un período máis amplo) como cualitativa (ao dispoñer de características relativas ás áreas de estudo, idade, sexo, ciclos de estudo, etc.) acerca dos estudantes internacionais.
- Incorpora información relativa ao colectivo de persoal docente e investigador, aspecto que o resto das fontes non consideran.
- Achega información detallada por comunidades autónomas e institucións, o que permite unha análise no nivel rexional con información homoxénea e comparable.
- A maioría dos estudantes estranxeiros *in* que acoden ao SUE proceden de Europa (en 2003 eran o 58%) e, ao mesmo tempo, os estudantes españois *out* acoden fundamentalmente a universidades europeas; como a práctica totalidade de todos eles se despraza a través do Programa de intercambio Sócrates-Erasmus, parece lóxico que traballando cos datos relativos a este programa se reflecta a realidade da maioría de estudantes internacionais do SUE.

4.2. A MOBILIDADE DOS ESTUDANTES

Ao longo das últimas dúas décadas a mobilidade internacional dos estudantes españois (estudantes *out*) foi en continuo aumento, pois pasou de 240 alumnos no curso 1987-1988, aos máis de 20 000 desde o curso 2003-2004 en diante (Cadro 2). Ademais, en termos porcentuais, o peso que representan os estudantes *out* españois sobre o total de estudantes internacionais da UE duplicouse, ao pasar do 7,4% ao 14,5%. Por outra parte, tamén se observa un forte incremento dos estudantes estranxeiros que acoden ao SUE (estudantes *in*), especialmente desde o curso 2001-2002, ano en que se inverte a tendencia e o SUE pasa a ser un sistema claramente importador de estudantes. Así, estímase que para o curso 2004-2005 o SUE atraeu o 17,7% dos alumnos europeos que se moveron a través de programas Erasmus.

Cadro 2: Evolución e importancia dos estudantes internacionais do SUE (2001-2005)

	<i>Out</i>	<i>In</i>	Saldo neto (<i>in-out</i>)	Total de estudantes internacionais na UE ⁽¹⁾	<i>Out</i> SUE/ Total UE	<i>In</i> SUE/ Total UE
2000/2001	17 158	16 978	-180	111 092	15,44%	15,28%
2001/2002	17 403	18 824	1421	115 432	15,08%	16,31%
2002/2003	18 258	21 289	3031	123 957	14,73%	17,17%
2003/2004	20 034	24 076	4042	135 586	14,78%	17,76%
2004/2005	20 819	25 511	4692	144 037	14,45%	17,71%

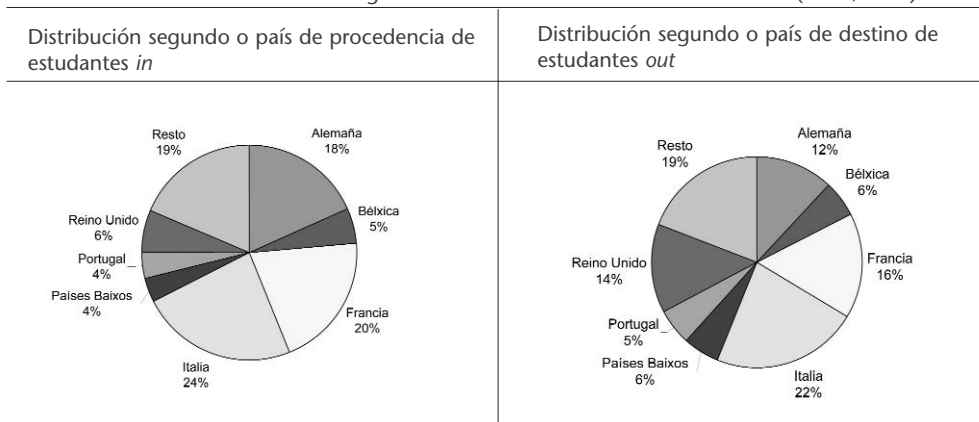
Notas: (1) Inclúe: os quince Estados membros da Unión Europea ata o curso 2003-2004, os tres estados membros da Asociación Europea de Libre Comercio (AELC): Islandia, Liechtenstein e Noruega, os dez países que tiñan a condición de Estado de nova adhesión a comezos do curso académico 2004-2005 e os tres Estados candidatos (Bulgaria, Romanía e Turquía).

Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006a).

Como se observa no Gráfico 1, en xeral existe unha correspondencia entre países de destino e orixe. O 70% do intercambio dos estudantes internacionais (estudantes *in* e estudantes *out*) do SUE ten lugar con catro países. Así, os estudantes *out* manifestan unha clara preferencia cara a Italia (22%), que tamén é o país do cal procede o maior número de estudantes *in* no SUE (24%). As similitudes do idioma, o clima e a cultura xustifican estas altas porcentaxes.

De atendermos ao peso dos estudantes *out*, séguenlle en importancia Francia e Alemaña, que acollen o 16% e o 12% dos estudantes *out* españois respectivamente, e de onde proceden o 20% e o 18% dos estudantes *in* do SUE. Probablemente, o feito de que o inglés sexa o idioma estranxeiro máis estudado no sistema educativo español, en detrimento doutros coma o francés e o alemán, explique a menor propensión dos estudantes españois a acudir a estes países en relación aos estudantes destes países que viaxan ao SUE. Este feito xustificaría, precisamente, o peso dos estudantes *out* españois que viaxan ao Reino Unido (14%) fronte ao dos estudantes británicos que veñen a España (6%).

Gráfico 1: Distribución xeográfica dos estudantes internacionais do SUE (2004/2005)



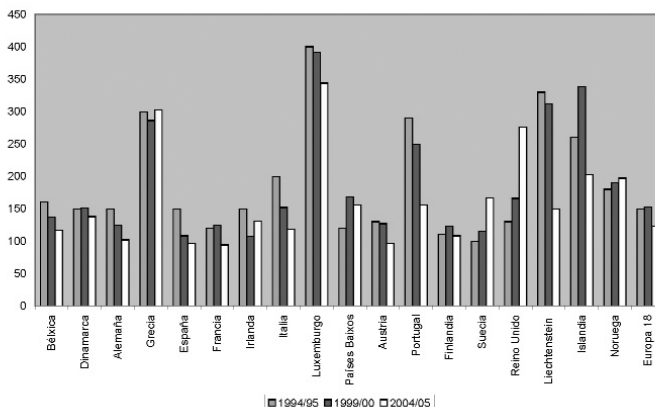
Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006a) e MEC (2006b).

Nun recente traballo, Pineda e Moreno⁴ (2006) analizan os motivos dos estudantes internacionais de varias universidades españolas para realizar unha estadía Erasmus. Da súa análise despréndese que os estudantes españois que acoden ao estranxeiro argumentan as seguintes razóns: a realización de estudos (72%), o coñecemento de idiomas, en especial do inglés (62%) e o teren amigos doutros países (67%) ou doutras culturas (72%). A maior parte dos entrevistados sinalan a súa pertenza a unha familia de estatus económico medio-alto e con pais cun nivel de estudos elevado. Por tanto, o nivel educativo e socioeconómico dos proxenitores incide de forma clara na decisión de realizar estadias no estranxeiro.

Entre as principais causas da mobilidade dos estudantes estranxeiros que veñen a España están, por unha parte, a aprendizaxe ou o perfeccionamento do castelán, xa que grazas a isto esperan lograr unha mellora do seu currículo e incrementar as súas posibilidades de inserción laboral cando volvan aos países de orixe; e, pola outra, os motivos persoais, como a procura de novas experiencias e de autonomía, o desexo de viaxar, o feito de coñecer outras culturas e outras persoas e ampliar o seu círculo de relacións. Porén, os motivos académicos non son unha cuestión que teñan moi presente e actúan coma un factor secundario en relación á mobilidade.

Finalmente, os entrevistados consideraron as axudas económicas (a súa contía e duración) como un elemento clave que condiciona claramente a mobilidade. Os estudantes Erasmus españois recibiron 96€ no curso 2004-2005, cifra moi por debaixo da axuda media mensual na UE18 (123€). Así, a dotación media en España supón o 78% respecto á media UE18 e o 28% con respecto á dotación en Luxemburgo, o 32% respecto á de Grecia e o 35% con respecto á do Reino Unido (Gráfico 2). Da evolución da contía media da axuda despréndese para o caso español, igual que para a gran maioría dos países europeos, que a medida que aumenta o número de alumnos diminúe a dotación da axuda.

Gráfico 2: Evolución da bolsa media mensual aos estudantes out



Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006a).

4.3. A MOBILIDADE DO PROFESORADO

A mobilidade a través do Programa Sócrates-Erasmus tamén lle afecta ao profesorado; por outra parte, é habitual que este colectivo realice intercambios e que esta situación incentive a mobilidade do alumnado: en non poucas ocasións, son os profesores os primeiros que comezan a establecer convenios de intercambio con outras universidades.

O Cadro 3 recolle a evolución para o período 2000-2005 do profesorado *out* e *in* no SUE. Como pode comprobarse, foi medrando o número de profesores que realizan algún tipo de estadia no estranxeiro, pois pasou de 1348 no curso 2000-2001 a 2115 no curso 2004-2005 (un incremento do 60%). Ademais, o número de profesores *in* pasou de 1276 a 1854 no mesmo período.

Cos datos dispoñibles, apréciase como o saldo neto de profesores é sempre negativo (agás no curso académico 2001-2002), o que implica que o SUE é un país exportador de profesores no plano internacional.

Cadro 3: Evolución e importancia dos profesores internacionais do SUE (2000-2005)

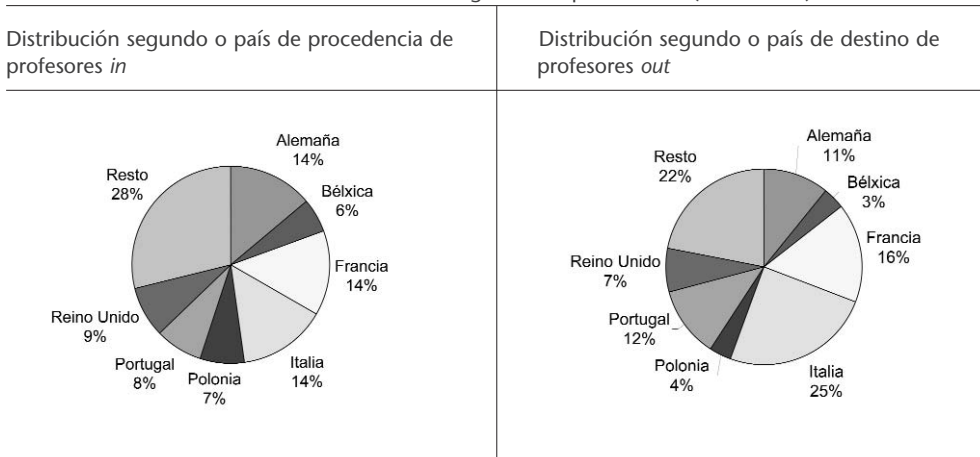
	<i>Out</i>	<i>In</i>	Saldo neto (<i>in-out</i>)	Total de profesores internacionais na UE ⁽¹⁾	<i>Out</i> SUE/ Total UE	<i>In</i> SUE/ Total UE
2000/2001	1348	1276	-72	14 356	9,38%	8,88%
2001/2002	1488	1542	54	15 872	9,37%	9,71%
2002/2003	1657	1574	-83	16 934	9,58%	9,29%
2003/2004	1949	1668	-281	18 496	10,63%	9,01%
2004/2005	2115	1854	-261	20 877	10,53%	8,88%

Notas: (1) Inclúe: os quince Estados membros da Unión Europea ata o curso 2003-2004, os tres Estados membros da Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) : Islandia, Liechtenstein e Noruega, os dez países que tiñan a condición de Estado de nova adhesión a comezos do curso académico 2004-2005 e os tres Estados candidatos (Bulgaria, Romanía e Turquía).

Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006c).

O Gráfico 3 reflicte a distribución xeográfica dos profesores internacionais do SUE no curso 2004-2005. En relación cos profesores *out*, obsérvase que os destinos máis demandados son Italia (25%) e Francia (16%), o que pode vir explicado pola proximidade do idioma e as similitudes coas estruturas do sistema universitario. Para o caso dos profesores *in*, o peso repártese en porcentaxe a partes iguais entre Italia, Francia e Alemaña (todos cun 14%).

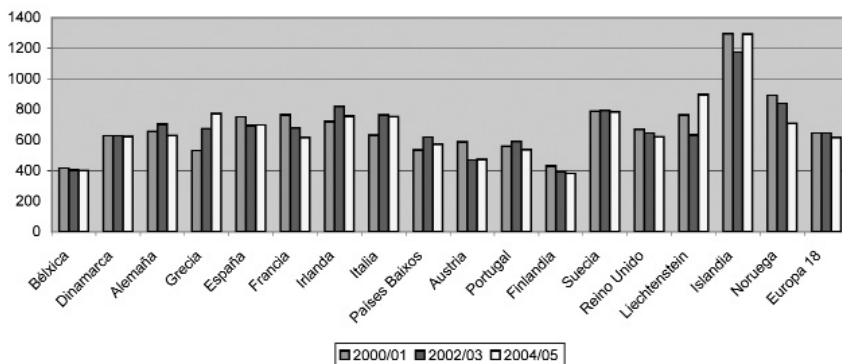
Gráfico 3: Distribución xeográfica do profesorado (2004/2005)



Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006c) e MEC (2006d).

O Gráfico 4 recolle a evolución da contía das axudas que perciben os profesores. En termos xerais, obsérvase que o seu importe diminúe desde o curso 2000-2001 ao curso 2004-2005, agás nalgúns países como Grecia, Irlanda, Italia e Austria. En España, igual que na maioría dos países da UE18, a contía media mensual que lles corresponde aos profesores descendeu desde 751€ ata 698€ durante o período considerado. Porén, esta axuda supón un 113% con respecto á media UE18. Pódese dicir que a contía das bolsas evolucionou á baixa a medida que aumentaba o número de profesores que solicitaban unha axuda de mobilidade.

Gráfico 4: Evolución da bolsa media mensual dos profesores *out*



Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006c).

5. MOBILIDADE INTERNACIONAL DOS ESTUDANTES NO NIVEL REXIONAL

Neste apartado analízase, en primeiro lugar, a evolución da mobilidade internacional dos estudantes nos SUR. Dado que o seu distinto tamaño podería alterar a interpretación dos resultados, considerouse necesario, en segundo lugar, descontar estes efectos co obxecto de medir a intensidade da proxección internacional de cada un deles. En terceiro lugar, estúdanse os efectos que o Programa Leonardo ten sobre a mobilidade dos estudantes universitarios no nivel rexional. Por último, achégase unha visión comparativa das características dos sistemas de axudas públicas complementarias que estableceron os gobernos autonómicos co obxecto de incrementar a dotación económica das axudas do Programa Erasmus.

5.1. EVOLUCIÓN

Ao longo da última década, a mobilidade internacional dos estudantes *out* foi en aumento en todas as CC. AA., coa excepción de Aragón, Asturias, Baleares, País Vasco e A Rioxa, tal e como se aprecia no Cadro 4. A diferenza do que sucede cos estudantes *out*, non foi posible dispoñer de cifras detalladas por comunidade autónoma que reflectan a evolución de estudantes *in*, e contamos só con información para o curso 2003-2004⁵.

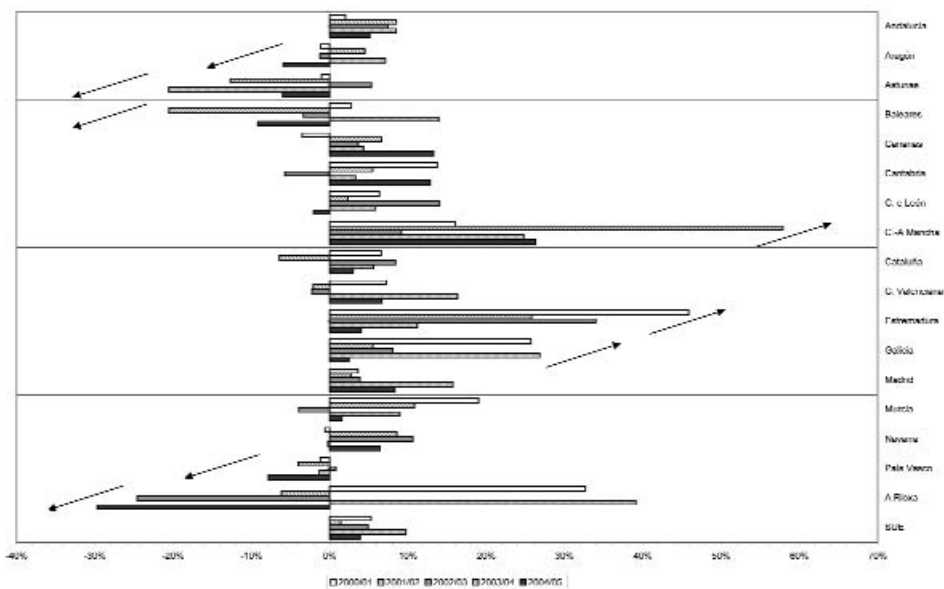
Cadro 4: Estudantes *out* e estudantes *in* por comunidade autónoma

	Estudantes <i>out</i>				Estudantes <i>in</i>
	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2003-2004
Andalucía	2424	2604	2825	2970	4101
Aragón	812	802	859	808	744
Asturias	337	355	282	265	381
Baleares	89	86	98	89	86
Canarias	467	484	505	572	574
Cantabria	192	181	187	211	186
Castela e León	1368	1560	1651	1617	1905
Castela-A Mancha	240	262	327	413	227
Cataluña	2858	3099	3273	3371	3631
Comunidade Valenciana	2498	2441	2840	3029	3405
Estremadura	200	268	298	310	262
Galicia	707	764	969	993	859
Madrid	3237	3362	3891	4215	4293
Murcia	430	413	450	457	480
Navarra	367	406	405	431	278
País Vasco	1116	1125	1110	1023	780
A Rioxa	61	46	64	45	43
SUE	17 403	18 258	20 034	20 819	24 076

Notas: (1) Non se considera a Universidade Aberta de Cataluña, posto que tampouco contaba con datos referentes aos alumnos Erasmus.
Fonte: Elaboración propia a partir de MEC (2006a).

O Gráfico 5 amosa as taxas anuais de crecemento dos estudantes *out* por comunidade autónoma para o período 2000-2005. Existen significativas diferenzas no nivel rexional; se ben o SUE mantén a súa taxa de crecemento de estudantes *out* entre o 5% e o 10% anual, en cinco dos SUR (A Rioxa, País Vasco, Canarias, Baleares e Asturias) experimentábase unha recesión na mobilidade internacional, ao se constataren taxas de crecemento negativas. Pola contra, os SUR de Castela-A Mancha, Extremadura e Galicia experimentan unhas taxas de crecemento superiores á media do SUE, probablemente porque parten duns niveis de mobilidade inferiores.

Gráfico 5: Taxas anuais de crecemento dos estudantes *out* por comunidade autónoma (2001-2005)



Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006a).

5.2. INTENSIDADE

O Cadro 5 recolle a importancia que teñen os estudantes internacionais de cada comunidade sobre o SUE. Catro SUR concentran o 65% dos estudantes (*in* e *out*) (Andalucía, a Comunidade Valenciana, Madrid e Cataluña), coincidindo con aqueles de maior número de estudantes universitarios; esta coincidencia entre rexións “exportadoras” de estudantes propios e “importadoras” de estudantes estranxeiros obedece lóxicamente a que o Programa

Erasmus é, fundamentalmente, un programa de intercambio e, por tanto, os SUR que envían máis alumnos ao estranxeiro coinciden con aqueles que reciben máis alumnos estranxeiros. Ademais, o protagonismo de Andalucía, Madrid, a Comunidade Valenciana e Cataluña vén determinado pola dimensión dos seus SUR, nos cales a matrícula representa practicamente o 65% do SUE.

Cadro 5: Porcentaxe de estudantes *out* e estudantes *in* por comunidade autónoma (2003-2004)⁽³⁾

	Estudantes <i>out</i>	Estudantes <i>in</i>	Estudantes matriculados en 1º e 2º ciclo ^{(1) (2)}
Andalucía	14,10%	17,03%	17,94%
Aragón	4,29%	3,09%	2,63%
Asturias	1,41%	1,58%	2,48%
Baleares	0,49%	0,36%	0,90%
Canarias	2,52%	2,38%	3,46%
Cantabria	0,93%	0,77%	0,91%
Castela e León	8,24%	7,91%	6,69%
Castela-A Mancha	1,63%	0,94%	2,15%
Cataluña	16,34%	15,08%	16,42%
Comunidade Valenciana	14,18%	14,14%	10,48%
Estremadura	1,49%	1,09%	1,90%
Galicia	4,84%	3,57%	6,31%
Madrid	19,42%	17,83%	18,16%
Murcia	2,25%	1,99%	2,92%
Navarra	2,02%	1,15%	1,30%
País Vasco	5,54%	3,24%	4,84%
A Rioxa	0,32%	0,18%	0,51%

Notas:

(1) Non se considera a Universidade Aberta de Cataluña, posto que tampouco contaba con datos referentes aos alumnos Erasmus.

(2) Datos provisionais.

(3) Seleccionouse o curso 2003-2004 porque era o único para o que había datos dispoñibles de estudantes *in* e *out* desagregados por comunidade autónoma.

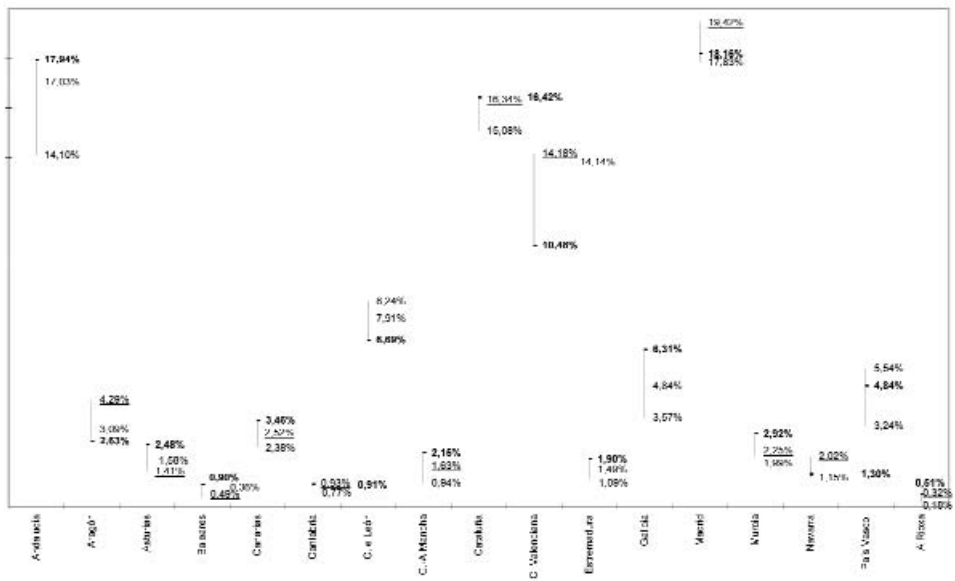
Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006a) e Estatística Universitaria (<http://www.mec.es>).

Estes datos reflíctense de novo no Gráfico 6, que achega xa unha primeira aproximación aos SUR máis activos na proxección internacional dos seus estudantes. Así, a modo de exemplo, ao SUR andaluz, que acolle o 18% dos estudantes españois, corresponderíalle unha porcentaxe similar de estudantes internacionais; porén, vemos que o SUR andaluz acapara o 14% dos estudantes *out* e o 17% dos estudantes *in*, de modo que ten unha menor actividade internacional da que en principio se agarda.

Por tanto, podería deducirse que cando a desviación entre valores é reducida, o SUR ten unha proxección internacional parella á que cabería esperar; agora que, cando esta desviación é elevada podémosnos atopar, fundamentalmente, con dúas situacións:

- Se a porcentaxe de estudantes de primeiro e segundo ciclo é superior á importancia dos estudantes internacionais, o SUR ten unha menor proxección internacional que a que cabería esperar en principio: Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Castela-A Mancha, Estremadura, Galicia, Murcia e A Ríoxa.
- Se a porcentaxe de estudantes de primeiro e segundo ciclo é superior á importancia dos estudantes internacionais, o SUR ten unha proxección internacional superior á esperada: Aragón, Castela e León e a Comunidade Valenciana.

Gráfico 6: Porcentaxe de estudantes por comunidade autónoma (2003-2004)



Notas:
N% Porcentaxe de estudantes matriculados en primeiro e segundo ciclo sobre o total do SUE
N% Porcentaxe de estudantes *in* sobre o total do SUE
N% Porcentaxe de estudantes *out* sobre o total do SUE
Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006a) e Estatística Universitaria (<http://www.mec.es>)

Outra forma de illar o efecto provocado pola dimensión dos sistemas universitarios e ter unha visión do esforzo relativo que cada SUR realiza na proxección internacional dos seus estudantes consiste en calcular a importancia dos estudantes internacionais no SUR (Cadro 6).

Cadro 6: Proxección internacional dos SUR (2003-2004) ⁽³⁾

	% Estudantes <i>in</i> sobre matriculados en 1º e 2º ciclo ^{(1) (2)}		% Estudantes <i>out</i> sobre matriculados en 1º e 2º ciclo ^{(1) (2)}		Saldo neto (<i>in-out</i>)	Intensidade	Carácter
Andalucía	1,70%	-	1,17%	-	1276	Inferior	Importador
Aragón	2,10%	+	2,42%	+	-115	Superior	Exportador
Asturias	1,14%	-	0,84%	-	99	Inferior	Importador
Baleares	0,71%	-	0,81%	-	-12	Inferior	
Canarias	1,23%	-	1,08%	-	69	Inferior	Importador
Cantabria	1,52%	-	1,53%	+	-1	Superior <i>out</i>	
Castela e León	2,11%	+	1,83%	+	254	Superior	Importador
Castela-A Mancha	0,78%	-	1,13%	-	-100	Inferior	Exportador
Cataluña	1,64%	-	1,48%	-	358	Inferior	Importador
Comunidade Valenciana	2,41%	+	2,01%	+	565	Superior	Importador
Estremadura	1,02%	-	1,16%	-	-36	Inferior	Exportador
Galicia	1,01%	-	1,14%	-	-110	Inferior	Exportador
Madrid	1,75%	-	1,59%	+	402	Superior <i>out</i>	Importador
Murcia	1,22%	-	1,14%	-	30	Inferior	Importador
Navarra	1,59%	-	2,31%	+	-127	Superior <i>out</i>	Exportador
País vasco	1,19%	-	1,70%	+	-330	Superior <i>out</i>	Exportador
A Rioxa	0,63%	-	0,94%	-	-21	Inferior	Exportador
SUE	1,79%		1,49%		4042		Importador

Notas: (1) Non se considera a Universidade Aberta de Cataluña, posto que tampouco contaba con datos referentes aos alumnos Erasmus.

(2) Datos provisionais.

(3) Seleccionouse o curso 2003/04 porque era o único para o que había datos dispoñibles de estudantes *in* e *out* desagregados por comunidade autónoma.

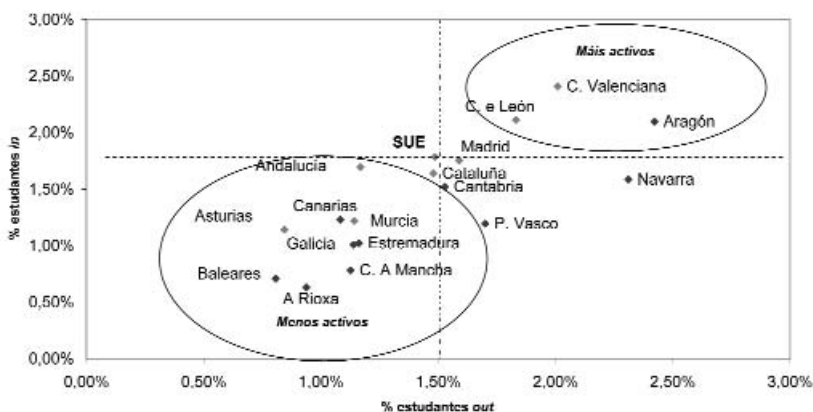
Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006a) e Estatística Universitaria (<http://www.mec.es>)

Na columna relativa ao parámetro *Intensidade* do Cadro 6, cualificouse a actividade internacional dos SUR quer como superior, cando a porcentaxe de estudantes *in* e *out* é maior ca a media do SUE, quer como inferior na situación contraria. Estes mesmos datos represéntanse dunha forma máis ilustrativa no Gráfico 7. Tres SUR (os de Aragón, Castela e León e mais a Comunidade Valenciana) teñen unha actividade internacional tanto de estudantes *in* como *out* superior á media, polo que poden ser considerados os máis activos.

Pola súa banda, os SUR de Cantabria, Madrid, Navarra e o País Vasco ocupan unha posición intermedia, xa que teñen unha maior porcentaxe de estudantes *out* ca a media española, pero tamén unha menor proporción de estudantes *in* (por iso son cualificados como "superior *out*"). Probablemente a maior propensión dos estudantes destes SUR a "saír ao estranxeiro" sexa atribuíble, en boa medida, á maior renda *per capita* destas rexións; non debe esquecerse que a variable económica resulta determinante para entender a decisión de estudar fóra do país, tal e como demostraron Pineda e Moreno (2006). De feito, existe unha relación lineal positiva estatisticamente significativa (nun nivel de significación do 5%) entre a renda *per capita* e a porcentaxe de estudantes *out* do SUR.

O resto dos SUR resultan menos activos na mobilidade internacional dos seus estudantes. Probablemente os motivos que explican a súa menor proxección internacional estean relacionados coas menores rendas *per capita* que caracterizan de forma estrutural a maioría destas rexións (Andalucía, Galicia, Extremadura, Murcia, etc.) ou coas dificultades xeográficas para os desprazamentos (Canarias). Malia todo, queremos diferenciar o SUR catalán do resto de SUR menos activos, xa que realmente Cataluña presenta uns valores moi próximos á media do SUE.

Gráfico 7: Proxección internacional dos SUR (2003-2004)



Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006a) e Estatística Universitaria (<http://www.mec.es>)

Por último, na columna relativa ao parámetro *Carácter* do Cadro 6 determínase se o SUR foi netamente importador ou exportador de alumnos no curso 2003-2004 cando existen diferenzas importantes no saldo neto final⁶. A partir da información obtida, compróbase como o SUE é "importador" de estudantes estranxeiros; así, no curso 2003-2004 recibiu 4042 estudantes máis dos que enviou ao estranxeiro. Esta adoita ser tamén a situación que caracteriza os catro SUR que xeran o 65% do total da actividade internacional (os de Andalucía, a Comunidade Valenciana, a Comunidade de Madrid e Cataluña).

En xeral –e salvo Andalucía, Murcia e Asturias– adoita ocorrer que os SUR menos activos adoitan ter un carácter exportador, mentres que os máis activos –coa excepción de Aragón–, adoitan presentar un carácter importador.

5.3. O PROGRAMA LEONARDO DA VINCI

Como se comentou, o Programa Leonardo da Vinci tamén lles afecta aos estudantes universitarios. O Cadro 7 amosa o número de beneficiarios deste Programa no curso 2003. De centramos a nosa atención nos estudantes universitarios, é posible obter os seguintes resultados:

1. No nivel nacional, o 11,8% dos beneficiarios do Programa Leonardo foron estudantes universitarios. Por sexo, case non hai diferenzas entre homes e mulleres, aínda que estas representan unha maior proporción (12,3% respecto do total).
2. Se especificamos o peso relativo por comunidade autónoma, compróbase unha alta heteroxeneidade. Así, en Castela-A Mancha todos os beneficiarios do Programa Leonardo son estudantes universitarios; a certa distancia aparecen Madrid (60,1% e 63,4%, para o total e mulleres, respectivamente) e Murcia (cun 48,1% e 54,3% para ambos os indicadores). No resto dos SUR a presenza ou é moi reducida (arredor do 10% ou inferior) –Aragón, Comunidade Valenciana, Navarra e País Vasco– ou simplemente non existe –Asturias, Baleares, Cantabria, Extremadura e Galicia–.
3. Aínda que debemos relativizar a súa importancia segundo a comunidade autónoma, Madrid (cun 40,2% e 45,1%, para o total e para as mulleres) é a rexión que máis potencia este programa de mobilidade entre os seus estudantes universitarios. O resto repárase especialmente entre Andalucía (7,8% e 5,3%) e o País Vasco (8% e 10,9%). Como quedou sinalado no punto anterior, noutras CC. AA. nin sequera existe demanda do programa.

Cadro 7: Beneficiarios das bolsas de mobilidade do Programa Leonardo da Vinci (2003)

	TOTAL		Mozos e mozas en formación profesional inicial		Traballadores novos e titulados recentes		Estudantes universitarios		Responsables de recursos humanos, formadores e titores	
	Tot.	Mull.	Tot.	Mull.	Tot.	Mull.	Tot.	Mull.	Tot.	Mull.
Andalucía	604	351	266	165	261	148	39	15	38	23
Aragón	226	134	163	95	37	31	25	7	1	1
Asturias	151	91	100	61	39	21	0	0	12	9
Baleares	97	49	50	28	47	21	0	0	0	0
Canarias	313	161	170	90	86	53	27	13	21	5
Cantabria	101	67	75	45	26	22	0	0	0	0
Castela e León	509	228	452	190	34	30	23	8	0	0
Castela-A Mancha	25	20	0	0	0	0	25	20	0	0
Cataluña	221	123	160	75	23	20	23	19	15	8
Comunidade Valenciana	410	246	300	179	27	15	39	22	44	30
Estremadura	137	75	0	0	137	75	0	0	0	0
Galicia	99	51	72	39	27	12	0	0	0	0
Madrid	333	202	103	65	30	9	200	128	0	0
Murcia	77	35	10	4	30	12	37	19	0	0
Navarra	170	104	68	38	83	64	19	2	0	0
País Vasco	326	149	192	85	94	33	40	31	0	0
A Rioxa	38	17	9	0	26	11	0	0	3	1
Nacional	369	202	0	0	280	179	0	0	89	23
TOTAL ESPAÑA	4206	2305	2199	1165	1287	756	497	284	223	100

Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2005).

5.4. PROGRAMAS DE AXUDAS PÚBLICAS

Nos últimos anos, as CC. AA. están desenvolvendo programas de axudas complementarias para favorecer a mobilidade, actuacións que son compatibles tanto coas axudas Erasmus como coas concedidas polas propias universidades. Ademais, nalgunhas CC. AA. algúns concellos contemplan a posibilidade de dotar un número limitado de axudas complementarias ás Erasmus para aqueles alumnos que demostren veciñanza administrativa na zona. No Cadro 8 recóllese un resumo das axudas concedidas polas diferentes administracións autonómicas no curso 2005-2006. Para obter esta información consultáronse as páxinas *web* oficiais dos gobernos autonómicos, aínda que non sempre foi posible conseguir información ao respecto.

As axudas rexionais teñen, polo xeral, unha duración variable que oscila entre os tres e os nove meses (neste último caso inclúen a totalidade do curso académico), aínda que algunhas comunidades, por exemplo Galicia ou Estremadura, poden estender a duración ata un ano (en parte para a realización de probas de recuperación nos meses de setembro ou para o desenvolvemento de prácticas no estranxeiro).

Canto á contía destas axudas, obsérvanse comportamentos heteroxéneos no nivel rexional. Así, a Comunidade Valenciana (60-90€/mes) e Estremadura (100€/mes) son algunhas das rexións “menos xenerosas”; pola contra, Aragón (onde a contía mensual pode chegar a 300€/mes) ou Asturias (250€/mes) son das comunidades “máis xenerosas”. Ademais, coexisten rexións que practicamente fixan unha contía mínima por beneficiario –este sería o caso da Comunidade Valenciana, que establece unha dotación mínima de 60€/mes– con outras que, se ben establecen unha dotación fixa (Galicia, con 100€ por trimestre), poden chegar a complementar a axuda cunha contía sensiblemente superior grazas ao complemento “variable” (1500€/ano por expediente, 220€/ano por requisitos económicos e ata 400€/ano segundo o país de destino)⁷.

En xeral, o importe das axudas complementarias concedidas polas CC. AA. non parece gardar unha relación directa coa porcentaxe de estudantes *out* que unha comunidade envía ao exterior. Así, por exemplo, a Comunidade Valenciana é a que concede as bolsas máis reducidas (cun máximo de 90€/mes) e, porén, ten unha porcentaxe de estudantes *out* moi superior á media do SUE (do 2% fronte ao 1,5%). Pola contra, Asturias e Galicia (cun máximo de 250€/mes con complementos), a pesar de ser das comunidades “máis xenerosas”, teñen unha menor proxección de estudantes *out*. Probablemente para os estudantes destas comunidades, as axudas complementarias non abundan para compensar a diferenza do custo da vida con respecto a outras rexións europeas, debido á súa menor renda *per capita*.

Finalmente, e en relación cos criterios utilizados para a concesión da axuda, en todos os SUR, agás en Baleares e Canarias⁸, a variable económica adoita ser prioritaria á hora de determinar os beneficiarios do programa, condicionando claramente a contía recibida, aínda que cada rexión ten diferentes sistemas e métodos para establecer a súa importancia. En calquera caso, este resultado parece o desexable se o que se pretende é favorecer a mobilidade daqueles estudantes con menores recursos económicos.

Nun grupo significativo de CC. AA. (Cataluña, Galicia, Castela-A Mancha, Asturias e Comunidade Valenciana), tamén o país de destino determina a contía final recibida, e desta forma corríxese o posible diferencial de renda dos nosos estudantes universitarios co custo da vida dos países receptores.

Ademais, noutras rexións considérase o criterio académico como variable que debe terse en conta para determinar a contía da axuda (Aragón, Galicia, Castela-A Mancha, Canarias e

Baleares). En Cataluña pondérase, ademais, polo grao de coñecemento do idioma do país de acollida e/ou a lingua da institución en que vai estudar o alumno.

En conclusión, e a xulgar polos resultados, non pode dicirse que haxa un único sistema de axudas rexionais, senón que cada comunidade autónoma, segundo os seus obxectivos e prioridades, concede certo tipo de axudas. En calquera caso, e se observamos as dotacións rexionais, non parecen demasiado xenerosas, mesmo se á cantidade recibida do goberno rexional se lle engade a axuda Erasmus propiamente dita e o posible apoio económico da institución universitaria de orixe. Por tanto, unha das medidas que se deberán aplicar nos próximos anos no nivel rexional consiste en reforzar este tipo de axudas á mobilidade: só así será conseguido que os alumnos españois se decidan a cursar parte da súa formación fóra da rexión de residencia e se lancen á aventura europea.

Cadro 8: Axudas rexionais para a mobilidade nalgunhas rexións (2005/2006)

CC. AA.	Duración	Contía	Criterios
Andalucía	Variable en función do convenio fixado pola Consellería de Innovación, Ciencia e Empresa da Xunta de Andalucía	Variable segundo a dispoñibilidade orzamentaria. Determina a a universidade en función da axuda recibida	Os que determine a universidade
Aragón	9 meses	Variable segundo a puntuación obtida na convocatoria da axuda. Máximo: 300€ mensuais	Académicos Económicos
Asturias	Variable	Duración entre 6-9 meses. Máximo: 250€ mensuais	Académicos Económicos País de destino
Baleares	Máximo de 9 meses	A dotación anual máxima repártese segundo o número de solicitantes. Máximo: 400€ por solicitante	Académicos
Canarias	Mínimo de 3 meses e máximo de 9	Variable, coas seguintes contías máximas: - Bolsa para estadía: 200€ mensuais - Axuda complementaria de estadía e desprazamento: 1800€ anual	Académicos

Cadro 8: Axudas rexionais para a mobilidade nalgunhas rexións (2005/2006)

CC. AA.	Duración	Contía	Criterios
Castela e León	Variable segundo a dispoñibilidade orzamentaria. Determínanos a Universidade en función da axuda recibida	Variable segundo a dispoñibilidade orzamentaria. Determínanos a Universidade en función da axuda recibida	Os que determine a universidade
Castela-A Mancha	Variable. Máximo de 9 meses	Variable. O importe oscilará entre 110-180€ ao mes	Académicos Económicos País de destino
Cataluña	Máximo de 6 meses	Variable segundo a puntuación obtida na convocatoria da axuda. Máximo: 200€ mensuais	Académicos Económicos País de destino Coñecementos da lingua de docencia no centro de destino
Comunidade Valenciana	Variable. Máximo de 9 meses	Variable. Mínimo mensual de 60€ e máximo de 90€	Académicos País de destino
Estremadura	Entre 3 e 12 meses	Variable. A contía oscilará entre os 300€ para 3 meses de estadía e os 1800€ para 12 meses	Académicos Económicos
Galicia	Máximo dun curso completo	Variable segundo as características do candidato. Cantidade inicial: - Un trimestre: 100€ - Un cuadrimestre: 200€ - Curso completo: 300€ O máximo anual segundo o expediente: 1500€ Máximo anual segundo os requisitos económicos: 220€ Máximo anual segundo o país de destino: 180-400€	Académicos Económicos País de destino

Cadro 8: Axudas rexionais para a mobilidade nalgunhas rexións (2005/2006)

CC. AA.	Duración	Contía	Criterios
Madrid	Variable	Variable. A contía dependerá do intervalo de renda en que se encontre o beneficiario	Económicos
Murcia	Variable segundo a dispoñibilidade orzamentaria.	Variable segundo a dispoñibilidade orzamentaria. Determina a universidade en función da axuda recibida	Os que determine a universidade Determina a universidade en función da axuda recibida

Fonte: materiais de elaboración propia a partir das páxinas *web* dos gobernos rexionais e dos boletíns oficiais de cada rexión.

6. MOBILIDADE INTERNACIONAL DO PROFESORADO NO NIVEL REXIONAL

Á hora de analizar a mobilidade do profesorado por comunidade autónoma dispúxose de menos información que para o colectivo do alumnado. De feito, non existe información desagregada dos profesores *in*. O Cadro 9 recolle as cifras de profesores *out* por comunidade autónoma no curso 2004-2005.

De novo foi calculada a porcentaxe que supoñen os profesores *out* de cada comunidade autónoma sobre o total dos profesores *out* no nivel nacional, como aproximación á intensidade dos SUR na mobilidade do seu profesorado. Como cabería esperar, os catro SUR que xeran o 65% da mobilidade internacional dos alumnos debido á súa dimensión, seguen a impulsar a mobilidade de máis do 50% do profesorado español que se despraza ao estranxeiro a través do Programa Erasmus. Cataluña e Andalucía (as dúas co 17%) son as rexións que teñen unha maior porcentaxe de profesores con estadías internacionais, xunto con Madrid (12%) e a Comunidade Valenciana (10%). Destaca o caso de Castela e León que, cunha mobilidade estudantil moi inferior, aparece como o terceiro SUR á hora de fomentar a saída ao exterior dos seus profesores. No extremo oposto atopamos comunidades cunha única universidade e poucos profesores: A Rioxa, Navarra, Asturias, Baleares e Cantabria.

Cadro 9: Profesorado *out* por comunidade autónoma (2004/2005)

	Profesores <i>out</i>	% Profesores <i>out</i> rexionais sobre profesores <i>out</i> do SUE	Alumnos <i>out</i> / profesores <i>out</i>	% Profesores <i>out</i> sobre profesores ⁽¹⁾
Andalucía	363	17,16%	8,18	2,37%
Aragón	103	4,87%	7,84	3,34%
Asturias	15	0,71%	17,67	0,74%
Baleares	21	0,99%	4,24	1,88%
Canarias	86	4,01%	6,65	2,53%
Cantabria	24	1,13%	8,79	2,15%
Castela e León	334	15,79%	4,84	5,25%
Castela-A Mancha	38	1,80%	10,87	1,92%
Cataluña	365	17,26%	9,24	2,62%
Comunidade Valenciana	203	9,60%	14,92	2,06%
Estremadura	90	4,26%	3,44	4,97%
Galicia	87	4,11%	11,41	1,73%
Madrid	255	12,06%	16,53	1,61%
Murcia	49	2,32%	9,33	2,01%
Navarra	18	0,85%	23,94	2,25%
País Vasco	53	2,51%	19,30	1,32%
A Rioxa	11	0,52%	4,09	2,31%
TOTAL SUE	2115	100%	9,84	2,39%

Notas: (1) Considérase exclusivamente o profesorado das universidades públicas no curso 2004 (CRUE, 2006)

Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006c) e CRUE (2006).

É posible interpretar a razón de alumnos *out*/profesor *out* como un indicador de eficiencia; isto é, os SUR máis eficientes no fomento da mobilidade internacional dos seus alumnos serían aqueles que enviasen ao exterior un maior número de estudantes por profesor *out*, xa que o profesorado adoita actuar como o primeiro que establece contactos e convenios con outras universidades que, posteriormente, permitirán o intercambio de estudantes.

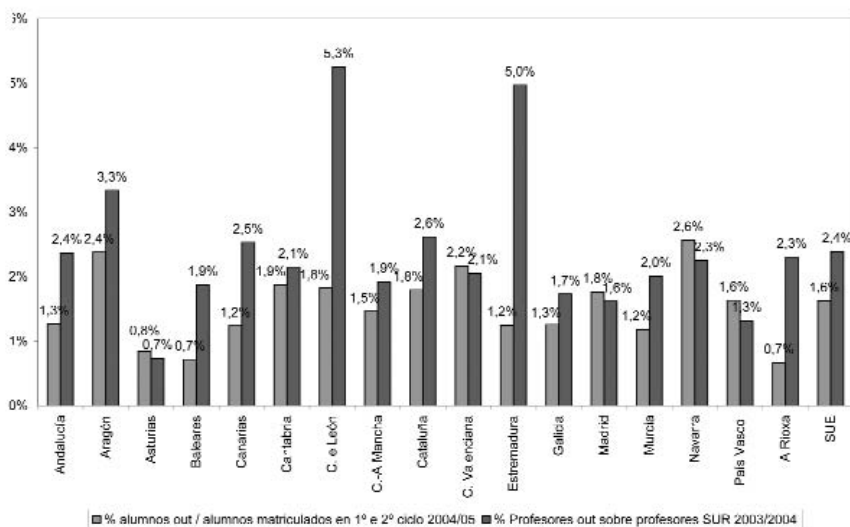
Nesta liña, constátase que Navarra e o País Vasco son as comunidades que presentan un indicador máis elevado (23,9 e 19,3, respectivamente), ou dito doutra forma, son as que operan dun modo máis eficiente; a continuación estarían Asturias (17,7), Madrid (16,5) e a Comunidade Valenciana (14,92), e no extremo oposto Estremadura (3,4), A Rioxa (4,1), Baleares (4,2) e Castela e León (4,8).

Malia o sinalado no parágrafo anterior, é preciso destacar que unha razón de estudantes *out*/profesor *out* moi elevada tampouco sería recomendable, xa que para garantir a fluidez do intercambio de estudantes é necesario que o profesorado coñeza ben as características das institucións estranxeiras ás cales se dirixen os estudantes españois (sistema de créditos, procesos

de avaliación, metodoloxía de aprendizaxe, etc.). Estes aspectos requiren o desprazamento do profesorado de forma periódica aos antigos destinos e visitas a novas institucións que nun futuro poidan ser receptoras do alumnado nacional.

O Gráfico 8 amosa a importancia que os profesores e estudantes *out* tiveron sobre os seus correspondentes colectivos no curso 2004-2005. En xeral, pode apreciarse que os profesores amosan unha maior mobilidade que os estudantes, o cal pode obedecer a que as súas estadias adoitan ser máis curtas (normalmente dunha semana) e ás maiores axudas económicas recibidas. Asemade, pode comprobarse que existe unha relación lineal positiva estatisticamente significativa (cun nivel de significación do 1%) entre a importancia que teñen ambos os colectivos. Pola contra, a análise realizada non atopou ningunha relación co peso dos estudantes *in*.

Gráfico 8: Porcentaxe de profesores/estudantes *out* sobre o total de profesores/estudantes por comunidade autónoma (2004/2005)



Fonte: materiais de elaboración propia a partir de MEC (2006c) e CRUE (2006).

7. RECOMENDACIÓNS

Atendendo ao sinalado ao longo deste artigo, é preciso establecer o seguinte conxunto de recomendacións para mellorar a actual situación de mobilidade, tanto no nivel nacional como desde a perspectiva rexional:

En primeiro lugar é necesario, polo menos no nivel do SUE, definir claramente o que se entende por estudantes internacionais *in* e *out* para contar con datos homoxéneos e comparables tanto na Axencia Nacional Sócrates-Erasmus, como na Estatística Universitaria do MEC e na información recollida bianualmente pola CRUE no seu informe titulado *La universidad*

española en cifras. Sen dúbida, esta homoxeneización ha facilitarles o traballo ás universidades cando se lles reclame información desde os diversos organismos. Nesta liña, podería resultar interesante integrar nunha única base de datos toda esta información co obxecto de non sobrecargar o traballo burocrático das universidades. Ademais, sería recomendable que as definicións que se establecesen fosen, na medida do posible, coherentes con aquelas que existen no nivel da OCDE, para facilitar a comparación de datos.

En segundo lugar, a proxección internacional da universidade española debería segmentar racionalmente os mercados cara aos cales vai dirixida. Polo momento, céntrase maioritariamente nos movementos canalizados a través do Programa Sócrates-Erasmus. Con todo, e de forma simultánea, debería enfocarse intensivamente cara a outros mercados, en especial cara aos países latinoamericanos, tal e como xa fixeron algunhas universidades españolas, sobre todo en estudos de terceiro ciclo, debido aos vínculos históricos e culturais que unen España con estes países.

En terceiro lugar, é preciso destacar que mentres que as estadías no estranxeiro do persoal docente e investigador procedente das universidades españolas están relativamente ben financiadas (tendo en conta a media da UE18), no caso dos estudantes apréciase a situación contraria, pois a contía das axudas para os estudantes españois é moi inferior á media europea. Este aspecto tería que remediarse incrementando as dotacións económicas destinadas ao Programa Erasmus, pois doutro modo córrese o perigo de que a realización de intercambios quede reservada aos estudantes pertencentes ás clases sociais máis favorecidas.

En cuarto lugar, e en estreita relación co punto anterior, habería que levar a cabo certas reformas nos sistemas de axudas complementarias autonómicas co obxecto de reducir as diferenzas existentes na proxección internacional entre os SUR. Unha das causas que poden explicar esta falta de impacto é que a resolución destas axudas adoita realizarse *a posteriori*, unha vez que o alumno está cursando estudos no estranxeiro. Este aspecto pode desalentar os estudantes procedentes de familias con menos recursos, xa que ata mediados de curso non saben se van dispor desa contía adicional e deben anticipar os cartos. Por tanto, unha solución alternativa, ademais de reforzar estas axudas rexionais á mobilidade, é proceder á concesión da bolsa no inicio do ano académico no estranxeiro.

En quinto lugar, habería que aplicar políticas educativas tendentes a potenciar o ensino dun segundo e terceiro idioma. O descoñecemento e escaso manexo de linguas estranxeiras limita os sistemas universitarios con que poden producirse os intercambios, centrados naqueles países de fala inglesa (Reino Unido e Países Baixos, xa que este último oferta boa parte dos seus estudos en inglés) ou con idiomas similares ao español (Italia e Portugal).

En sexto lugar, é necesario difundir este tipo de actividades entre o resto de membros da comunidade universitaria: persoal docente e investigador e persoal de administración e servizos. Moitas veces, os dous colectivos tiveron que solucionar problemas relacionados con esta nova realidade sen que existise ningún precedente nin información ao respecto, e isto provocou a súa reticencia ante os programas de mobilidade. Unha boa forma de vencer esta resistencia é facelos participar neles.

Finalmente, pode esperarse que a actividade internacional das universidades españolas siga aumentando nos próximos anos. Esta tendencia fará preciso dotalas de máis medios e reestruturar as unidades administrativas dedicadas a xestionar esta actividade, xa que xurdiron, en ocasións, máis como resposta a unha necesidade creada que como parte da planificación estratéxica das propias universidades.

8. CONCLUSIONES

Un dos principais retos aos cales se afrontan as institucións de educación superior é o cambio de orientación dos servizos ofrecidos impulsado pola globalización económica e cultural. Esta transformación, centrada fundamentalmente en dotar dunha maior dimensión internacional as institucións educativas, converteuse nun aspecto clave nas axendas políticas de moitos países.

Aínda que para algúns esta prioridade obedece en boa parte aos importantes fluxos monetarios derivados da comercialización dos servizos educativos, para outros significa unha excelente oportunidade para mellorar a calidade académica e a competitividade internacional dos sistemas universitarios. Así, a mobilidade, tanto do alumnado como do profesorado, favorece a constitución de redes académicas entre as universidades e fortalece os seus vínculos investigadores e educativos. Ademais, os efectos da internacionalización do alumnado non rematan aquí, xa que permiten avanzar na consolidación de novas e mellores relacións de colaboración interinstitucional, multiplican as accións de cooperación e facilitan a integración rexional, nacional e internacional. Por isto, a mobilidade universitaria dos estudantes debe entenderse como unha estratexia nos niveis nacional, internacional e rexional.

A partir dos datos proporcionados pola Axencia Nacional Erasmus, realizouse unha revisión das principais características e tendencias da mobilidade universitaria do SUE e dos SUR nos últimos anos. Esta análise efectuouse tanto desde a perspectiva dos estudantes como do persoal docente e investigador, e nela constatouse que o número de estudantes internacionais (*in* e *out*) do SUE foi en continuo aumento, de tal xeito que na actualidade supera os 20 000 estudantes anuais. Arredor do 80% destes fluxos de intercambio prodúcese con catro países: Italia, Francia, o Reino Unido e Alemaña.

Porén, as axudas económicas que os estudantes *out* reciben están moi por debaixo da media europea. Así, mentres que os españois percibiron 96€ mensuais no curso 2004-2005, a dotación media mensual na UE18 situouse en 123€. O carácter da axuda económica que se ofrece para os desprazamentos internacionais actúa como factor discriminante á hora de se decidir ou non pola experiencia internacional. A política de orzamentos en España é bastante limitada, en particular naquelas axudas dirixidas a sufragar estadias de alumnos españois no estranxeiro. Adicionalmente, o elevado nivel de prezos existente nos países europeos encarece enormemente os custos educativos dun estudante español desprazado no estranxeiro.

Canto ao número de profesores españois que realiza unha estadia nunha universidade estranxeira, tamén se incrementou notablemente nos últimos anos. Obsérvase, ademais, que a dotación económica das bolsas que perciben os profesores en España, igual que na maioría dos países da UE18, descendeu desde 751€ ata 698€ no período considerado. Porén, esta axuda supón un 113% con respecto á media UE18.

Ademais, analizáronse as diferenzas existentes en termos de mobilidade internacional entre os distintos SUR. En xeral, catro rexións concentran o 65% dos estudantes internacionais do SUE (os das comunidades autónomas de Andalucía, Madrid, Valencia e Cataluña), un protagonismo que vén determinado pola dimensión dos seus SUR, en que a matrícula representa tamén o 65% do SUE. Esta coincidencia entre principais sistemas universitarios rexionais "exportadores" e "importadores" de estudantes estranxeiros obedece ao carácter de intercambio que ten o Programa Erasmus. Por tanto, os SUR que envían máis alumnos ao estranxeiro coinciden con aqueles que reciben máis alumnos estranxeiros tamén.

Os SUR de Asturias, Baleares, Canarias, Castela-A Mancha, Estremadura, Galicia, Murcia e A Rioxa presentan unha actividade internacional, tanto en estudantes *in* como *out*, inferior á media do SUE. Un dos aspectos que condicionan este feito pode ser a menor renda *per capita* dalgunhas destas rexións, factor que dificultaría a saída ao estranxeiro dos seus estudantes, debido ás reducidas axudas que implica o Programa Erasmus e ao grande esforzo que supón residir en determinados países de Europa occidental.

Pola contra, cunha mobilidade superior á media estarían os SUR das comunidades autónomas de Aragón, Castela e León e Valencia. Cunha mobilidade *out* superior á media estarían os de Navarra, Cantabria, País Vasco e Madrid. Precisamente, boa parte destas comunidades contan cunha renda *per capita* superior á media.

Para tratar de paliar estas diferenzas, as CC. AA. estableceron sistemas de axudas complementarias ás do Programa Erasmus. Estas achegas, que adoitan ter unha duración máxima de entre seis e nove meses e mesmo un ano, concédense, basicamente, segundo criterios económicos e académicos, aínda que en ocasións tamén se considera o país de destino elixido polos estudantes *out*. O importe destas axudas é variable na maioría de SUR, aínda que se sitúa en cifras bastante similares. Porén, ata o momento non parece que tales axudas complementarias reduzan as diferenzas existentes na proxección internacional dos diferentes SUR. Sen dúbida, un maior esforzo económico por parte das administracións responsables facilitará a mobilidade dos nosos estudantes, de cara a atinxir un dos obxectivos necesarios para converter Europa nun referente mundial en educación superior.

Notas

- 1 Este traballo enmárcase dentro do proxecto EA2006-0062, subvencionado pola Dirección Xeral de Universidades (MEC). Os autores quen agradecerlle expresamente a axuda financeira recibida.
- 2 O Programa SÓCRATES-II 2000-2006 conta cunha dotación económica de 1850 millóns de euros.
- 3 Na actualidade o Programa Leonardo atópase inmerso na súa segunda convocatoria. A partir de 2007, e ata 2013, iníciase a terceira fase, coa integración dunha gama máis ampla de programas europeos, en especial todos aqueles necesarios para atinxir as metas expostas na *Axenda de Lisboa*, para conseguir que a UE se converta nunha sociedade baseada no coñecemento e nun referente mundial en educación e formación.
- 4 Véxase o *Estudio sobre la movilidad de los estudiantes universitarios en España. Índice de elegibilidad, factores explicativos y propuestas*. Os resultados desta investigación baséanse nunha enquisa realizada a alumnos de facultades de Educación de cinco universidades españolas (Universidade Autónoma de Madrid, Universidade Autónoma de Barcelona, Valencia, País Vasco e Sevilla).
- 5 Porén, de térense en conta as cifras globais achegadas para o SUE na epígrafe anterior, pode afirmarse que os alumnos *in* experimentaron no curso 2004-05 un crecemento similar ao dos estudantes *out* (5,9%).
- 6 Cando estas diferenzas non son importantes, non figura un resultado na cela.
- 7 Obsérvase algo similar nas Canarias ou en Estremadura.
- 8 Nos respectivos boletíns oficiais das Canarias e Baleares non puidemos atopar na convocatoria de axudas complementarias ás axudas Erasmus ningunha variable, ademais da académica, que condicione a concesión da bolsa rexional.

BIBLIOGRAFÍA

- Altbach, P. G. 2004. «Globalization and the University: Myths and Realities in an Unequal World». *Tertiary Education and Management* 1.
- Arum, S. e Van de Water, J. 1992. «The Need for a Definition of International Education in U.S. Universities. Bridges to the Futures», en C. Klasek (ed.). *Strategies for Internationalizing. Higher Education*. Illinois: Association of International Education Administrators.
- CRUE. 2006. *La universidad española en cifras*. Madrid: CRUE.
- Didou, S. 2000. «Globalización, integración macrorregional y políticas de internacionalización en el sistema mejicano de educación superior», *Educational Policy Analysis Archives*, 8 (1). También disponible en <<http://epaa.asu.edu/epaa/v8n11/>> [Consulta: 20 de decembro de 2006].
- Fernández, S.; Pérez, M. C.; Rahona, M. e Vaquero, A. 2006. «Movilidad universitaria en los países de la OCDE», *Investigaciones de Economía de la Educación*, 1, pp. 81-94.
- Knight, J. 2003. «Updated Internationalization Definition», *International Higher Education*, 33.
- MEC. 2005. *Programas europeos e internacionales* [en liña]. <http://www.mec.es/programas_europeos/jsp/portada.jsp?id=13> [Consulta: 20 de decembro de 2006].
- 2006a. *Programa Erasmus. Evolución movilidad de estudiantes* [en liña]. <<http://www.mec.es/educa/ccuniv/erasmus/>> [Consulta: 20 de decembro de 2006].
- 2006b. *Programa Erasmus. Estadísticas estudiantes 2004-05* [en liña]. <<http://www.mec.es/educa/ccuniv/erasmus/>> [Consulta: 20 de decembro de 2006].
- 2006c. *Programa Erasmus. Evolución movilidad de profesorado* [en liña]. <<http://www.mec.es/educa/ccuniv/erasmus/>> [Consulta: 20 de decembro de 2006].
- 2006d. *Programa Erasmus. Estadísticas profesorado 2004-05*. <<http://www.mec.es/educa/ccuniv/erasmus/>> [Consulta: 20 de decembro de 2006].
- OCDE. 2006. *Education at a Glance*. París: OCDE.
- Pineda, P. e Moreno, M. V. 2006. «La movilidad de los universitarios en España: estudio sobre la participación en los programas Erasmus y Sicue», *Investigaciones de Economía de la Educación*, 1, pp. 109-121.
- Soderqvist, M. 2002. *Internationalization and its Management at Higher Education Institutions: Applying Conceptual, Content and Discourse Analysis*. Helsinki: Helsinki School of Economics.
- Throsby, D. 1998. *Financing and Effects of Internationalisation of Higher Education*. París: OCDE.
- Van der Wende, M. 1997. «Missing Links: The Relationship between National Policies for Internationalisation and Those for Higher Education in General», en T. Kalvermark e M. Van der Wende (eds.). *National Policies for the Internationalisation of Higher Education in Europe*. Estocolmo: National Agency for Higher Education, pp. 10-31.

Desenvolvemento urbano e liderado no contexto da gobernación local. Estudo de casos: Santiago de Compostela (España) e Konstanz (Alemaña)



O presente traballo realiza unha aproximación aos procesos de desenvolvemento urbano –entre os que se enmarcan as axendas 21 locais, a mercadotecnia de cidades ou a planificación estratéxica– que teñen lugar no contexto da gobernación urbana europea e que se inspiran en principios comúns. O estudo comparado de dúas cidades, Santiago de Compostela (España) e Konstanz (Alemaña), realizouse co obxectivo de determinar en que medida o liderado xoga un papel importante na construción e desenvolvemento dos devanditos procesos, pero tamén para comprobar se este liderado está condicionado por variables estruturais e institucionais que facilitan ou dificultan a súa emerxencia en ambos os contextos.&

& Palabras clave: gobernación local, liderado político, desenvolvemento urbano, planificación estratéxica, capital social

1. INTRODUCCIÓN

A Unión Europea está a ter, sen dúbida, un importante impacto na política urbana das súas cidades, sobre todo a través da promoción dos principios de sustentabilidade e subsidiaridade, que leva emparellado o fomento de valores cooperativos; ocorre, por outra banda, que tamén vén propugnando nos últimos anos a necesidade de reformas nas estruturas e na xestión administrativas para adaptar o espazo local ás esixencias destes principios.

Podería falarse, xa que logo, dun certo consenso europeo en torno á percepción da sustentabilidade urbana, que dalgunha maneira impregna o contido das políticas de desenvolvemento locais e promove unha forma de facer política baseada na cooperación e participación de varios actores. Neste sentido, conceptos coma o de autonomía local, calidade, cooperación ou participación están a formar parte do núcleo normativo dun discurso reformador que cobra cada vez maior visibilidade política nos países europeos desde a década dos noventa.

Que isto sexa unha tendencia xeneralizada na Unión Europea xustifica o noso interese por realizar unha aproximación en perspectiva comparada aos sistemas de gobernanza urbana, prestando especial atención aos procesos que gardan unha relación máis directa cos principios de subsidiaridade e sustentabilidade, isto é, aos procesos de desenvolvemento urbano, desde o punto de vista do liderado.

No presente traballo poden identificarse dous bloques ben diferenciados. Na primeira parte, de carácter introdutorio, realízase unha descrición do contexto da gobernanza urbana e téntase establecer a relación que existe entre este e o liderado coma un factor necesario para abordar o pulo e a xestión dos procesos de desenvolvemento urbano. Canto á segunda, abordamos o liderado desde outra perspectiva, centrándonos nas variables que parecen facilitar ou dificultar a emerxencia de liderados fortes nas cidades de Santiago de Compostela e Konstanz¹.

Para a nosa análise, seguimos unha estratexia de *most different cases* (Yin, 2003) co obxectivo de identificar o impacto das variables contextuais sobre o liderado. Canto ás hipóteses de partida, foron elaboradas con base nos datos extraídos da revisión da literatura sobre política local nos países a que pertencen as dúas cidades, na análise dos informes municipais sobre os procesos estudados e nas entrevistas a distintos actores (políticos, técnicos e expertos académicos) levadas a cabo en ambas.

A riqueza do estudo comparado pon de manifesto, unha vez máis, que seguen existindo diferenzas, a pesar de que se identifique unha certa tendencia á converxencia, pois tanto Santiago de Compostela coma Konstanz son cidades que están, dalgunha maneira, condicionadas polas tradicións políticas e culturais dos estados en que se sitúan. Así, se o obxectivo inicial desta investigación era determinar en termos de éxito o impacto do liderado político –en concreto, do alcalde– sobre os procesos de desenvolvemento urbano, a medida que fomos avanzando no estudo dos casos observamos que, efectivamente, existen peculiaridades nas estruturas básicas dos dous sistemas de gobernanza que parecen influír na fortaleza dos seus liderados políticos.

Podemos adiantar, a este respecto, que en verdade parece existir un liderado claro e unha identificación do alcalde (burgomestre) da cidade de Konstanz cos procesos de desenvolvemento urbano, a diferenza do que ocorre no caso compostelán.

Na axenda política da cidade alemá estes procesos son prioritarios, están coordinados e desenvólvense de forma sostida no tempo, mentres que no caso compostelán, a revisión do

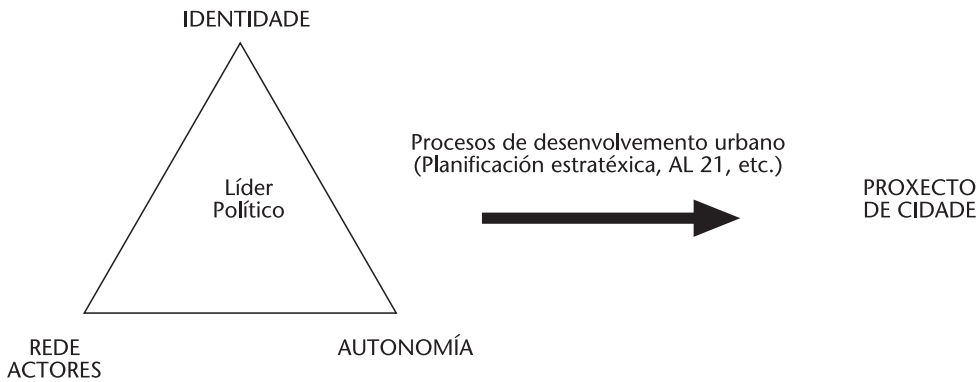
Plan Xeral de Ordenación Urbanística (PXOU) convértese nunha tarefa prioritaria do municipio que condiciona a marcha dos demais procesos de desenvolvemento urbano –a planificación estratéxica e a Axenda 21 local– que, ademais, non gardan unha relación substancial e se atopan actualmente nunha fase de estancamento.

Por outra parte, tamén puidemos observar que as variables estruturais e institucionais seleccionadas parecen facilitar, no caso alemán, e dificultar, no caso español, a emerxencia de liderados fortes. Con todo, debemos notar que non se tentou establecer correlacións, senón simplemente suxerir en última instancia o impacto destas variables contextuais sobre os procesos de desenvolvemento urbano aquí estudados.

Por último nesta introdución, queremos notar que máis que constatar a validez xeral de cada unha das hipóteses, o que pretendemos é inducir a reflexión sobre a natureza e o impacto do liderado en relación aos procesos de desenvolvemento urbano, e proporcionar, asemade, un primeiro marco que sirva de referencia para a realización dunha futura análise máis exhaustiva sobre o efecto real das variables presentadas.

2. ESTRATEXIA RELACIONAL NO CONTEXTO DA GOBERNACIÓN URBANA

Cadro 1: O liderado político no contexto da gobernación



Os procesos de desenvolvemento urbano axústanse ás características do contexto relacional da gobernación, cuxos eixes estruturais se basean nas nocións de identidade, rede e autonomía. Tal e como podemos observar no diagrama, o líder colócase no centro deste triángulo como axente conector dos tres eixes; é o actor que atrae e ofrece oportunidades de participación aos diversos axentes da rede, e o grao de autonomía local é o elemento obxectivo que determina a súa “capacidade formal de influencia”, xa que a autonomía equivale a poder e constitúe, por tanto, o seu principal activo.

A rede implica corresponsabilidade, confianza, cooperación e participación. Por unha parte, o líder é o elemento catalizador que lle dá estabilidade á rede a través do seu recoñecemento institucional; e, pola outra, a identidade é un elemento fundamental da rede, posto que esta non só se constrúe sobre aquela, senón que tamén a xera e constitúe a armazón simbólica que articula o sentido de comunidade.

Nun contexto relacional, a identidade cobra unha especial importancia, xa que leva implícita un elemento de *alteridade*², é dicir, de recoñecemento propio fronte ao outro, e unha marxe de autonomía.

A identidade conecta, ademais, con outros elementos simbólicos como a confianza e a responsabilidade, que tamén son recursos de vital importancia para o líder. Estes elementos desempeñan un papel fundamental no contexto da gobernación, de gran valor na relación dos políticos cos cidadáns. O modelo da gobernación implica, entre outras cousas, entender a actividade política en clave relacional, e neste contexto a responsabilidade e a confianza convértese en recursos fundamentais non só para animar todos os actores implicados na construción dos procesos políticos, senón tamén para traballar a relación dos líderes políticos coa cidadanía.

A rede de actores, a autonomía, a identidade, a confianza e o liderado son, por tanto, elementos que van condicionar tanto a construción coma o impacto dos procesos estudados, que non tratan senón de pular o desenvolvemento xeral da cidade e definir unha súa visión integral en clave de sustentabilidade: a través deles a cidade pode “reinventarse” grazas á participación responsable e estable de todos os axentes relevantes da comunidade urbana.

En definitiva, o modelo da gobernación “refírese ao conxunto de estruturas e procesos mediante os cales os actores políticos e sociais levan a cabo prácticas de intercambio, coordinación e adopción de decisións públicas nos sistemas democráticos” (Natera, 2005: 217), e consideramos que neste contexto complexo se fai necesario un líder que sexa quen de coordinar os devanditos procesos e estruturas para afrontar a xestión do intanxible.

Este contexto, por outra parte, abre un horizonte de aprendizaxe na construción dos procesos de desenvolvemento, e reclama a consolidación da figura do líder urbano como axente catalizador do cambio. A chave reside na adecuada xestión do *feito urbano* en clave sostible, no esforzo integrador e inclusivo dos seus actores, na súa capacidade para xerar identidade, visión e confianza entre eles, e nun compromiso aínda máis amplo en torno ao proxecto de cidade a través dunha acción participativa, coordinada e cooperativa estable.

2.1. O liderado político: o problema da responsabilidade no marco da democracia representativa e as funcións do líder

Tras a descrición das características do contexto da gobernación urbana, é necesario precisar o tipo de liderado a que se refire este traballo e determinar a súa natureza; estamos a falar do liderado político. No escenario da gobernación, a grandes riscos, o líder político ten unha posición cualificada en virtude do cargo político que desempeña e en relación ao resto de actores que participan na elaboración das políticas públicas locais, xa que, por unha parte, está obrigado a render contas ante os cidadáns polos resultados políticos; e, pola outra, a lexitimidade derivada de ser escollido polos cidadáns convértese nun recurso de grande importancia á hora de dar impulso e visibilidade ao desenvolvemento local e, en particular, á hora de *xestionar intanxibles*.

Agora ben, a natureza política dos procesos que analizamos e a necesidade de manobrar dentro do marco da democracia representativa lévannos a reconsiderar a posición do líder neste escenario. As novas esixencias democráticas e a consecuente aparición de novas formas de gobernación suxiren unha reapertura do debate en torno á democracia local e á experimentación con outros modelos de xestión local.

Non obstante, a pesar dos esforzos renovadores, en política séguese actuando en clave representativa, e por iso os únicos actores que teñen responsabilidade política ante os cidadáns son os cargos electos, feito que representa un problema no paradigma da gobernación que é necesario resolver:

Representative responsibilities become intertwined with executive roles in new, often informal organisational forms. This clearly presents a challenge to traditional political accountability exercised through the democratic electoral processes which underpin representative democracy. (Haus, Heinelt e Stewart, 2005: 162).

Xa que logo, na nosa opinión, o Estado –os políticos e os cadros de persoal da Administración– continúa cumprindo un papel fundamental neste contexto como axente “catalizador” ou “indutor” dos procesos públicos:

En cidades como Compostela, cunha pequena dimensión en torno ós 100.000 habitantes, con amplos espazos sociais ocupados tradicionalmente por institucións históricas, e relativa debilidade da sociedade civil, a escaseza das economías de aglomeración, a falta de masa crítica e as insuficiencias das iniciativas sociais, fan da institución municipal un motor decisivo de animación, impulsor e fomentador de iniciativas, estimulador da cooperación e de cohesión de grupos sociais e de axentes privados, públicos e institucionais arredor dos proxectos colectivos. (Diagnóstico do Plan estratéxico de Santiago de Compostela, 2004: 147 e ss.).

En consonancia con isto, a dimensión política do liderado lexitimaría o papel cualificado das institucións nos procesos de que estamos a falar. Esta posición aparece reflectida na idea das ‘formas de autorregulación delegada’ (Mayntz, 2001): *formas indirectas de cooperación entre o Estado e a sociedade civil, que requiren un Estado o suficientemente forte para inducir pautas (de autorregulación) que non beneficien exclusivamente aos participantes e que teñan en conta os intereses públicos.* (Haus, Heinelt e Stewart, 2005: 224)

Será necesario, por tanto, presentar fórmulas que delimiten e garantan a responsabilidade de todos os axentes implicados. Se damos por suposto que estamos nun momento de innovación, e aceptamos que innovar implica introducir cambios nas regras actuais, non parece estraño que se demanden axustes no nivel institucional que definan as responsabilidades dos distintos axentes e que lle aseguren, asemade, unha marxe de manobra máis ampla ao líder local para que poida levar a cabo as súas actividades no marco dos procesos de desenvolvemento urbano.

En coherencia co dito ata agora, neste contexto o líder político debe protagonizar un salto cualitativo e asumir funcións que vaian para alén do seu marco de actuación tradicional, facendo uso das potencialidades que lle ofrece o novo horizonte normativo do Goberno e da Administración local; isto é, o líder político hoxe en día debería ser quen de:

- Xerar confianza: os líderes enxendran confianza e transmiten entusiasmo.
- Pular e dar impulso político (visibilidade institucional): mobilizar recursos, buscar apoios e darlle estabilidade á rede de actores e intercambios.
- Integrar: relacionar e conectar a diversidade e multiplicidade de actores como axente vertebrador do capital social.
- Simplificar: catalizar as demandas e concentrar as prioridades na axenda política.
- Conciliar: no caso de conflito, e transformar a disensión en algo positivo.
- Lexitimar: o sistema difuso de responsabilidades que se fai visible na súa persoa e, ademais, velar polo interese común e garantir a representatividade da axencia de actores que participan no proxecto.

- Transformar: a súa función principal ten que ser a articulación, comunicación e implantación dunha visión no seo dunha rede ilusionada en torno á devandita visión.
- Producir outros líderes: entusiasmar a outros líderes potenciais (*delegated leaders*)³ e implicalos no proxecto común, para que sexan capaces de reproducir o entusiasmo xerado nos seus respectivos espazos de influencia.

En definitiva, o líder político debe ser quen de facerlle sentir a cada axente que ten o poder de transformar as cousas, porque “cando unha persoa transforma algo, ese algo convértese en certa medida na súa propiedade. Aquilo é seu” (Ayerbe, 2005: 164). Neste sentido, entendemos que o líder xoga o mesmo papel ca un “director de orquestra” que, se ben debe axustarse á partitura, ten a misión de coordinar todos os intérpretes, de inspiralos na interpretación harmónica dun proxecto común, respectando a singularidade e o valor de cada músico. Partitura, instrumentos, intérpretes e director de orquestra teñen sentido na medida en que son capaces de actuar xuntos, de salvar as dificultades que poidan presentarse sobre a marcha e de lograr transmitir e comover coa súa interpretación.

2.2. A crecente importancia dos elementos simbólicos e intanxibles no contexto da gobernación urbana

Da lectura do apartado anterior debe extraerse a idea de que, no contexto da gobernación, “gobernar” é unha acción concibida como un proceso relacional que se articula conforme aos principios da negociación. Como vimos ata agora, neste marco, a rede –como estrutura aglutinadora de axentes– e a súa participación, a autonomía, e a confianza serán claves para o éxito do proxecto de cidade, pero este proxecto precisa dun axente catalizador, xestor da complexidade, que sexa capaz de relacionar as partes e de mobilizar recursos, de cohesionar e ilusionar a xente en torno a unha visión común e, sobre todo, de crear oportunidades para transformar; este é o papel do líder.

Good local governance implies cohesion between the various sectors –public, private, voluntary, community– and relies on the development of structures and processes which support collaboration. Effective leadership and inclusive participation are implicit in such structures and processes. (Haus, Heinelt e Stewart, 2005: 149).

Por iso neste contexto, de gran complexidade e dinamismo, os elementos simbólicos cobran unha grande importancia nun momento en que a diversidade e a incerteza son as características estruturais das nosas sociedades. Faise necesario crear referentes comúns nunhas sociedades cada vez máis esvaecidas pola complexidade social, que logren poñer de acordo os diferentes actores e fomentar un sentido da responsabilidade cara á comunidade local. Esta función simbólica é necesaria nos momentos de cambio de paradigma.

Actualmente este cambio xira en torno á idea do intanxible⁴, de maneira que o creativo está a converterse nun elemento característico da política e xestión contemporáneas. Aquí reside a innovación, pero tamén o reto: os procesos de desenvolvemento prosperan na medida en que todos os axentes cren neles, e de entre todos, o líder debe ser o que máis entusiasmo amose:

Urban leader means (...) generate support for purposes relevant for the city. Generating support does not mean to ‘give orders’, but to generate or build on willingness to follow. (Haus, Heinelt e Stewart, 2005: 149).

Unha terceira idea que queremos destacar é que o capital social⁵ e o liderado son considerados elementos estruturais da gobernación (Natera, 2005).

Neste sentido, novamente a idea de confianza é fundamental, non só porque sexa o nexa de unión entre ambos, senón tamén porque cobra unha especial relevancia nun momento en que a incerteza fai necesario asumir riscos. Se nos detemos neste concepto, a confianza non é máis ca o anticipo da única certeza posible nun contexto difuso: o compromiso de que cada parte vai asumir a cota de responsabilidade que lle corresponde. A clave para asumir tales riscos está na existencia de redes e axentes xeradores de confianza e apoio e, neste sentido, o líder cumpre un papel fundamental á hora de articularlos e de promocialos.

Líderar fai referencia a procesos de influencia dunha persoa sobre outras. Líderar trata, por tanto, de relacións interpersoais (...). Se o líder inflúe máis é porque o colaborador permítello (...) entre outras razóns, pola confianza que o liderado ten no líder. (Ayerbe, 2005: 169).

A confianza é clave no exercicio do liderado porque o liderado supón influencia e a manifestación dun poder a través da transmisión de determinados valores persoais (fundamentalmente a profesionalidade, a integridade, a honestidade e a ética), que son apreciados por aqueles que son liderados; o líder, xa que logo, debe favorecer un marco de confianza e mostrarse como un instrumento ao servizo dos colaboradores.

Por último, o líder móvese no terreo das identidades comúns (a "identificación" supón unha nova incursión no mundo do simbólico) e, como ben sinala R. Mayntz (2001), entre os diferentes grupos e organizacións que participan nos mecanismos de gobernación debe existir un mínimo sentido de identificación e de responsabilidade coa totalidade, nunha palabra, unha identidade común que ten que ser creada polo líder. Trátase, a este respecto, de chamar a atención sobre unha serie de conceptos que cada vez cobran máis importancia na política e na xestión pública locais: se ben o "render contas" e a "lexitimidade" son conceptos clásicos asociados ao noso modelo democrático, a actual insistencia nas ideas de "responsabilidade" e "confianza" supón un salto cualitativo no discurso político.

Como resultado temos a necesaria complementariedade destes conceptos: o "render contas" coa *responsabilidade*, e a "lexitimidade" coa *confianza*, o que nos leva a pensar que o modelo da gobernación, máis que poñer en dúbida a democracia representativa, complementaa chamando a atención sobre a necesidade dun axuste do marco institucional con respecto ás esixencias do contexto político actual.

Esta consideración implica, como sinalabamos, un salto cualitativo que, por súa vez, suscita un reto para a democracia representativa á hora de adaptarse ás novas circunstancias e de responder ás diverxencias entre a norma e a realidade; os procesos de desenvolvemento urbano iniciados nas cidades europeas a partir da década dos noventa, constitúen unha oportunidade magnífica para afrontar o devandito reto a través da experimentación con "formas brandas" (Jann, 2001) de goberno e de xestión no nivel local. O contexto complexo e en permanente transformación no que teñen que ser desenvolvidas e xestionadas as cidades precisa, hoxe máis ca nunca, unha visión, unha estratexia e un axente transformador –o líder político– que sexa capaz de concentrar forzas, recursos e principalmente entusiasmo en torno á dita visión.

Ata aquí escribimos acerca do intanxible como unha calidade das relacións que teñen lugar nun contexto de gobernación; con todo, hai que sinalar que a noción do intanxible non só fai referencia a como se desenvolven as relacións neste contexto, senón tamén ao produto da xestión no marco dos procesos de desenvolvemento urbano. Por tanto, teríamos dous niveis de intanxibilidade: un que fai referencia á relación entre os actores e ao tipo de liderado, e outro centrado nas características do produto da xestión.

Neste sentido, hai que sinalar que os procesos de desenvolvemento urbano tratan de producir unha marca de cidade, calidade de vida, sustentabilidade, etc., e é aquí onde se observa o elemento de intanxibilidade.

A percepción actual do desenvolvemento urbano está a mudar, por outra banda, e hoxe en día no contexto europeo máis que investimento en infraestruturas é investimento en calidade de vida, en inclusión social, nun bo rendemento institucional; isto é, falamos de investimentos para mellorar as condicións de vida da cidade en que se habita, para lograr a satisfacción dos seus cidadáns. A calidade de vida ocupa un lugar central nas políticas de desenvolvemento, que se define como un concepto que vai para alén dos estándares materiais e que se perfecciona coas expectativas derivadas dos valores dominantes nas sociedades actuais.

2.3. Planificación estratéxica de cidades e gobernación urbana

O proceso de planificación estratéxica de cidades é un bo exemplo desta nova forma de facer política no ámbito do desenvolvemento urbano de que vimos falando. Por outra parte, este proceso axústase moi ben ás dinámicas da gobernación e constitúe un bo observatorio para realizar unha aproximación á dimensión do liderado político.

En materia de planificación estratéxica, hai que sinalar que España é pioneira en Europa na aplicación de plans estratéxicos no ámbito das políticas de desenvolvemento urbano, co Plan estratéxico de Barcelona en 1987, e posteriormente en 1992 con motivo da celebración das Olimpíadas. Agora ben, precisamente a recesión económica de 1992 deu pé a unha segunda xeración de plans que centran a súa reflexión en torno ás condicións de competitividade das economías locais e ao potencial do desenvolvemento endógeno dos municipios, un enfoque que supón unha primeira aproximación sistémica á realidade urbana desde unha perspectiva multidisciplinaria, participativa e transparente de todos os sectores da súa comunidade (Fernández Güell, 1997: 13).

Este auxe da planificación estratéxica en España coincide cun momento en que as cidades, ademais de constituír espazos catalizadores de crise⁶, precisan ser reinventadas e proxectadas internacionalmente; asemade, asístese a un maior protagonismo do local en gran medida como consecuencia da promoción por parte da Unión Europea do principio de subsidiariedade, polo que este momento inaugura un horizonte de reformas e de novos espazos para a cooperación e a experimentación á volta do proxecto de cidade.

En sintonía con esta filosofía, Santiago de Compostela inicia o seu proceso de planificación estratéxica no ano 2003; con todo, o Plan estratéxico de Santiago de Compostela é un proxecto que aínda no día de hoxe –cabe preguntarse por que– continúa na fase de diagnóstico. A comparación co que ocorre noutras cidades do contorno europeo pode contribuír a botar un pouco de luz sobre os obstáculos que dificultan a súa consolidación.

2.4. Variables e hipóteses en relación ao liderado e aos procesos de desenvolvemento urbano

A observación dos procesos de desenvolvemento urbano que están a ter lugar nas cidades de Santiago de Compostela (España) e de Konstanz (Alemaña) van servirnos, en primeiro termo, de base para abordar a cuestión do liderado político como variable independente, é dicir, tratando de determinar en que medida o liderado político pode ter influencia no éxito ou fracaso dos procesos de desenvolvemento urbano; e en segundo termo, para abordala como variable dependente, tendo en conta as diferenzas institucionais e estruturais que

observamos en ambos os sistemas locais, tratando de determinar en que medida os cambios nos valores doutras variables (as institucionais, estruturais ou persoais) van ter influencia sobre o liderado político. Para estes efectos, propoñemos unha serie de hipóteses (9) sobre a base do estudo comparado.

Este traballo, xa que logo, non pretende dar respostas, senón máis ben propoñer un marco para afrontar no futuro estudos que afonden no liderado político para ver o seu impacto sobre os procesos de desenvolvemento urbano. Así mesmo, pretendemos chamar a atención sobre unha serie de conceptos e procesos que están cobrando entidade no discurso e nas políticas locais.

Cadro 2: Relación de variables

	Variable independente	Variable dependente
H1:	Liderado político	Éxito de procesos de desenvolvemento urbano ⁷
H2:	9 variables (institucionais/estruturais)	Liderado político

Para achegar unha resposta á cuestión de cales son as variables que condicionan un liderado político forte, elaboramos unha táboa de variables baseándonos na observación destas dúas cidades europeas. Á hora de seleccionar as variables axudámonos das seguintes categorías: competencias persoais, variables institucionais e variables estruturais (Getimis e Grigoriadou, 2005).

Cadro 3

Variables	Impacto en liderado	Hipóteses	Santiago	Konstanz
Institucionais				
	Recursos			
Autonomía local	"ser capaz de facer"	>AL>L	Baixa	Alta
Sistema electoral	Lexitimidade	>Presidencialista>L (elegido directamente)	Parlamentario	Presidencialista
Dependencia partidos	Independencia	>Independencia>L	Dependencia	Independencia
Duración mandato alcalde	Coñecemento e pensamento a longo prazo	>Duración>L	4 anos (todos os cargos)	8 anos (5 anos: membros Pleno)
Relación coa Administración	Coñecemento	>Coñecemento>L	Baixa	Alta
Estruturais				
Tradición política	Toma de decisións: compromiso	>Cooperativa>L	Competitiva	Cooperativa
Capital social	Redes de confianza:> compromiso	>Densidade>L	Débil	Forte
Cultura participativa	Compromiso, lexitimidade	>Participativa>L	Baixa	Alta
Prosperidade económica	Atractivo, autosuficiencia	>Prosperidade>L	Baixa	Alta

- Condicións persoais: vontade, valores, ideoloxía, carisma, etc.
- Marco institucional: grao de autonomía local, sistema electoral, grao de dependencia respecto ao partido, duración do mandato, etc.
- Trazos estruturais: tradición política, capital social, estrutura poboacional, prosperidade económica, cultura política, etc.

Por non contarmos de momento con datos suficientes para facer unha valoración das condicións persoais dos alcaldes destas cidades, concentraremos a nosa análise no segundo e terceiro grupo de variables. En calquera caso, as entrevistas realizadas aos distintos actores implicados no proceso de planificación estratéxica de Santiago de Compostela poñen de manifesto a relevancia que lle outorgan os entrevistados á cuestión do liderado do alcalde, pois a non-identificación constante e manifesta da figura do alcalde con este proceso non incentiva a implicación dos demais actores, que acaban por non tomar o proceso en serio, ao considerar que non constitúe unha prioridade na axenda política local; por tanto, parece ser certo que a vontade política é un elemento de grande importancia á hora de pulular e de mantelo vivo.

No caso alemán, como resultado das entrevistas, chegamos á conclusión de que a decidida identificación do alcalde con estes procesos, o feito de que interactúe con todos os actores implicados e a súa presentación como “a cara institucional” da planificación, foi determinante para o seu mantemento.

Nel concéntranse as responsabilidades, del depende a boa marcha dos proxectos, así como o seu tratamento administrativo, e é el quen explica persoalmente aos cidadáns en que estadio se encontra o proceso en cuestión.

É por isto que podemos adiantar como primeira conclusión que o liderado do alcalde nestes procesos parece ser fundamental para asegurar a súa visibilidade e relevancia políticas. No seguinte apartado do traballo trataremos de poñer de manifesto as variables que parecen ter efecto na construción do liderado político.

VARIABLES INSTITUCIONAIS

a) Grao de autonomía^B:

H1: > **autonomía local (material/financeira)** >liderado

A thick task portfolio will open more opportunities for the leadership to change direction through re-priorising than would a thin portfolio. At the same time the incentives for the local population to engage in local government affairs will be more important the more tasks the local government is responsible for. (Bäck, 2005: 92).

Alemaña fixo da autonomía local⁹ o núcleo elemental do poder; de feito, en países como Alemaña ou o Reino Unido os niveis locais contan cunha autonomía consolidada antes da propia conformación dos seus Estados. En España, ao igual que Francia, pola contra, a tradición centralista napoleónica contribuíu a que os entes locais visen reducida a súa autonomía e, xa que logo, pode dicirse que mentres en Alemaña se fala de goberno local en España estamos máis ben ante unha administración local.

O espazo local é de grande importancia para a formación do compoñente identitario dunha comunidade, e toda identidade require, por outra parte, un certo grao de autonomía para

poder realizarse; por isto a autonomía local non debe entenderse exclusivamente como descentralización administrativa, mais como un dos principios políticos que garantan a diversidade e sobre os que se sustente a orde constitucional. Este principio supón o recoñecemento de personalidade xurídica aos entes locais, o que facilita un proceso autónomo de construción e realización da vontade política, ao dotalos dun orzamento e dunha organización que responda ás súas necesidades. Así, a administración local en Alemaña eríxese coma un terceiro nivel de goberno independente, en que se materializa a vontade política da comunidade local:

Hoxe en día, a Constitución garante aos municipios o dereito de regular, baixo a súa propia responsabilidade e de acordo coas leis, todos os asuntos da comunidade local. Isto implica, de entrada, un dereito universal a establecer as funcións que lles son propias. Por tanto, non sería admisible que o Estado enumerase as funcións dos municipios. (estudo CDR 222/98 UE).

Esta constitúe xa unha gran diferenza con respecto ao status dos municipios españois, que se rexen segundo as competencias que lle son asignadas pola Lei 7/1985, de bases de réxime local¹⁰. Convén ter en conta que, ademais, no caso alemán, o réxime local non é unha “cuestión nacional”, senón que se trata dunha competencia autonómica -*Ländersache*-; é dicir, que os asuntos relacionados co deseño do sistema político local non veñen regulados por unha lei nacional.

Outra diferenza é que existe a chamada “cláusula xeral de competencia”¹¹ a favor do municipio, a diferenza do que ocorre no caso español. Por tanto, observamos que a autonomía material dos municipios (*Gemeinde*) alemáns é superior á dos españois.

Canto á autonomía financeira tamén existen grandes diferenzas: os municipios alemáns manexan aproximadamente o 30% do orzamento do Estado, fronte ao 14% do caso español; a este respecto, non debemos perder de vista que a autonomía financeira é un incentivo para implicar os actores locais nos asuntos da comunidade.

The cities are also economically dependent on their respective local economies, which is expected to provide incentives for the political leaders to involve local communities at the same time providing incentives for actors of the local economy to become involved in city politics. (Bäck, 2005: 97).

A hipótese que formulamos é a de que unha maior autonomía favorece un liderado máis forte, posto que o líder político dispón dunha marxe de manobra superior e de máis recursos para convencer os restantes actores da importancia do proxecto/proceso que pretende impulsar.

b) Sistema electoral (elementos presidencialistas e de democracia directa):

H2: > elementos presidencialistas >liderado

Mouritzen and Svava (2002) saw local government systems with a directly elected maior as approaching the government form emphasising the principle of strong political leadership. (Bäck, 2005: 88).

Os autores nomeados denominan semipresidencialista o modelo alemán, pois en todos os *Länder*, salvo nas cidades-estado de Berlín, Bremen e Hamburgo, o alcalde é elixido directamente¹², o que lle confire un *plus* de lexitimidade. Este modelo foi pioneiro no sur de Alemaña, e máis en particular nas rexións de Baviera e Baden-Württemberg, onde está situada Konstanz. Ademais, o seu sistema electoral caracterízase por ter listaxes abertas cos seguintes elementos: *Kumulieren* (o votante ten tantos votos coma membros ten o consello –órgano de representación– e pódoo distribuír da forma que queira, “acumulándoos” nas candi-

daturas que prefira) e *Panaschieren* (*panachage*, que significa que o votante pode elixir candidatos de listaxes distintas). O caso español, pola contra, é un claro exemplo de sistema parlamentario, con listas pechadas e bloqueadas, en que os partidos asumen un protagonismo absoluto, xa que teñen o monopolio do nomeamento de candidatos e os electores non poden modificar a orde da listaxe.

A elección directa do alcalde é un elemento que, sen dúbida, dota de gran lexitimidade o alcalde e facilita *per se* obter unha posición destacada que, ben aproveitada, favorece o seu liderado. O protagonismo do alcalde é maior que no caso español.

c) Grao de dependencia do alcalde respecto do seu partido¹³:

H3: > independencia >liderado

Na rexión de Baden-Württemberg os cidadáns queren un alcalde que sexa un profesional da Administración e que estea distanciado dos partidos políticos; de feito, actualmente o 90% dos alcaldes son traballadores da Administración, e ao redor da metade non están vinculados a partidos políticos, se ben hai que sinalar que conforme aumenta o tamaño do municipio resulta máis necesario o soporte dos partidos políticos (Wehling 2003). Valórase, por tanto, especialmente a súa independencia.

O marco institucional español non permite un distanciamento formal respecto do partido, se ben informalmente se dan casos de claro liderado de alcaldes caracterizados por manter unha posición diferenciada en relación ao partido a que pertencen, como por exemplo Alberto Ruiz Gallardón (alcalde de Madrid) no Partido Popular (PP) e Francisco Vázquez (ex-alcalde da Coruña) ou Pascual Maragall (ex-alcalde de Barcelona) no seo do Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Os tres caracterízanse por exercer ou ter exercido un liderado forte.

Destes exemplos a hipótese que se desprende é a de que unha maior independencia con respecto ao partido parece facilitar un liderado forte, entre outras razóns porque o alcalde gaña visibilidade.

d) Duración do mandato

H4: > duración do mandato >liderado

A duración do mandato tamén é un factor que debe terse en conta na cuestión do liderado, xa que no caso de Baden-Württemberg o mandato do alcalde é de oito anos, fronte aos cinco anos dos demais membros do consello municipal. No tocante ao caso español, a duración do mandato está fixada en catro anos para todos os membros electos do Pleno. Agora ben, no referente ao caso alemán, que o alcalde permaneza máis tempo no poder, que sexa elixido directamente polos cidadáns e que sexa a cabeza da Administración local, outórgalle un coñecemento privilexiado das circunstancias locais e unha gran lexitimidade fronte aos cidadáns e aos demais membros do consello municipal.

Así pois, unha maior permanencia no cargo fai que teña máis facilidades e recursos para construír redes de apoio que axuden a consolidar a súa posición. Estes dous elementos, coñecemento e construción de redes, contribúen á consolidación dun liderado forte.

e) Relación do alcalde coa Administración local

H5: > coñecemento da administración >liderado

A relación entre as dimensións política e administrativa facilita a harmonía de ambas as realidades. O alcalde (burgomestre) de Konstanz, Horst Frank, que está no poder desde 1996, é un gran coñecedor da Administración, porque se atopa situado na súa cúspide¹⁴: esta función obríga a manter unha permanente relación cos directores das distintas áreas; a relación é tan estreita que durante as sesións plenarias os directores ou altos cargos da Administración están presentes para aconsellalo e para responder ás preguntas técnicas sobre os proxectos que deben ser aprobados polos demais membros do consello municipal.

Parece lóxico que se existe esta vinculación sexa moito máis doado transmitirlle ao ámbito administrativo unha cultura máis cooperativa en sintonía coa forma xeral de facer política.

No caso español a relación entre o alcalde e os técnicos da Administración non é explícita nin está institucionalizada, excepto nas comisións informativas¹⁵; nas sesións plenarias só están presentes o secretario e o interventor.

Como vemos, unha administración que coopera co alcalde e se sente identificada co proxecto de cidade é máis eficiente e convincente, e esta eficiencia administrativa dá unha imaxe de solvencia de cara ao resto de actores que queiran integrarse no proxecto urbano. Por outra banda, un alcalde apoiado pola Administración local ten máis posibilidades de asegurar a súa posición de liderado.

VARIABLES ESTRUTURAIS

a) Tradición política

H6: > tradición política cooperativa >liderado

Atopámonos ante dous países con tradicións políticas marcadamente distintas. O Estado federal alemán impón o deber de cooperación que os *Länder* e as entidades locais están obrigados a observar, e esta tradición cooperativa atravesa todos os niveis de goberno. No caso español, porén, a tradición é de concorrencia e de celo competencial, o que pode explicarse pola propia configuración do modelo territorial de Estado, que partiu dun deseño aberto no cal ata o de agora as protagonistas seguen sendo as comunidades autónomas. Disto derívanse dúas consecuencias que convén non pasar por alto: por unha banda, a herdanza dunha tradición competitiva no nivel subestatal e, pola outra, o descoido do terceiro nivel de goberno –o municipal– en favor dun maior protagonismo das autonomías.

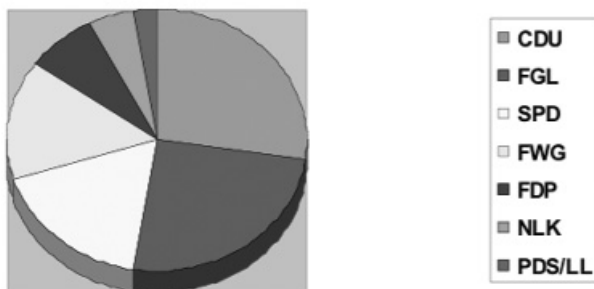
A importancia desta variable compróbase nos resultados das enquisas feitas a membros de ambas as corporacións locais. No caso alemán destaca a existencia dun clima cooperativo no seo do Pleno do Consello municipal, namentres que no caso español as actitudes eran descritas como pouco cooperativas. Esta circunstancia foi outro dos problemas detectados nos axentes entrevistados en Santiago de Compostela en relación co desenvolvemento do Plan estratéxico. Así mesmo, en ningún dos municipios hai unha maioría clara, o que obriga

a crear pactos e coalicións. Porén, a pesar de que no caso de Konstanz a heteroxeneidade política é moito maior cá de Santiago de Compostela, todos os membros da corporación cualifican o clima municipal de cooperativo.

Tal e como afirman Getimis e Grigoriadou¹⁶ (2005), un contexto fragmentado e complexo require un liderado político claro, o que sumado á tradición cooperativa do municipio alemán, facilita aínda máis a posición de liderado do alcalde nos asuntos locais.

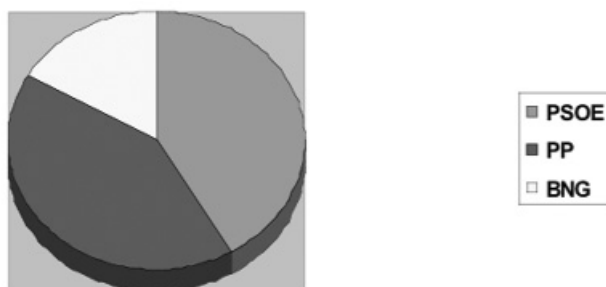
A configuración actual de ambos os gobernos locais tras as últimas eleccións pode observarse nas seguintes gráficas:

Cadro 4: Eleccións do 13 de xuño de 2004: partidos con representación política en Konstanz (40 membros)



- *Christlich Demokratische Union (CDU)*: 11 representantes.
- *Freie Grüne Liste (FGL)*: 10 representantes.
- *Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD)*: 7 representantes.
- *Freie Wähler Gemeinschaft (FWG)*: 6 representantes.
- *Freie Demokratische Partei (FDP)*: 3 representantes.
- *Neue Linie Konstanz (NLK)*: 2 representantes.
- *Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste (PDS/LL)*: 1 representante.
- *Partei des Demokratischen Sozialismus/Linke Liste (PDS/LL)*: 1 representante.

Cadro 5: Eleccións do 25 de maio de 200317: partidos con representación política en Santiago de Compostela (25 membros)



- Partido Socialista Obrero Español (PSdeG-PSOE): 11 concelleiros.
- Partido Popular (PP): 10 concelleiros.
- Bloque Nacionalista Galego (BNG): 4 concelleiros.

b) Capital Social

H7: > **intensidade capital social** >liderado

O concepto de capital social¹⁸ leva implícitos dous elementos fundamentais, confianza e relación, e adquire unha grande importancia no contexto da gobernación urbana, pois nel o líder político precisa acumular “competencia relacional” para sacar adiante proxectos cada vez máis complexos. Agora ben, esta estrutura relacional tamén favorece a emerxencia de líderes transformadores que saiban aproveitar o potencial da rede e que sexan quen de aglutinar os distintos actores ao redor dunha serie de valores comúns. A política é un ámbito propicio para a construción de identidades, no cal os valores xogan, sen dúbida, un papel fundamental.

A afirmación de que “o tecido asociativo alemán é máis plural ca noutros países” (estudo CDR 222/98 UE: 66) contrasta co diagnóstico (2003) da cidade de Santiago de Compostela, en que se reflectía a debilidade do seu tecido asociativo. Este feito dificulta a creación de redes de confianza e de mobilización de recursos e apoios.

Cando falamos de capital social, a atención céntrase no elemento “confianza”, que serve de ponte entre as institucións e os axentes sociais, e subministra estruturas máis ou menos informais que permiten identificar demandas e actores, pero sobre todo artellar a cooperación e a comunicación. A nosa hipótese é que canta maior é a confianza interpersoal ou social, maior é a capacidade de liderado.

Establecer unhas relacións interpersoais, intensas e de calidade serán elementos fundamentais na creación de espazos de confianza, e consecuentemente, de liderado. (Ayerbe, 2005: 169)

c) Cultura política participativa

H8: > **participación** >liderado

A cultura participativa está moi desenvolvida en toda a rexión de Baden-Württemberg, feito sobre o que inflúe a proximidade xeográfica con Suíza, aínda que tamén o deseño institucional do seu sistema político-administrativo é unha variable que debe terse en conta. Esta rexión foi bautizada en Alemaña como a “nai da democracia directa” (Wehling, 2005), pois o seu sistema político-administrativo local constitúe o modelo que acabou por impoñerse en toda Alemaña.

Desde a creación deste *Land* en 1952, introducíronse elementos de democracia directa na súa norma fundacional básica –*Landesverfassung*–, principalmente no nivel municipal. Baden-Württemberg foi durante décadas a única rexión que institucionalizara os referendos locais –*Bürgerentscheid* / *Bürgerbegehren*–, e ela e Baviera foron as primeiras en introducir a elección directa do alcalde. Así mesmo, a modalidade de listaxes abertas que caracteriza o seu sistema local tamén se considera un elemento de democracia directa.

Cremos que unha maior tradición participativa acurta as distancias entre os cidadáns e as institucións, o que lle confire unha maior visibilidade ao alcalde e xera canles de comunicación a través das cales aqueles poden facerlle chegar as súas demandas.

Un sistema transparente, regular e estable de comunicación é de gran axuda á hora de elaborar unha axenda política en que os cidadáns vexan reflectidas as súas solicitudes e preocupacións. A receptividade do alcalde aumenta a súa popularidade e, sen dúbida, prepara o terreo para exercer un forte liderado.

(...) a participación directa dos cidadáns na xestión pública fai esta máis democrática e eficiente, coadxuando ao desenvolvemento da madureza das persoas e do que os anglosaxóns denominan o “capital social”, e estimulando a aparición de individuos con capacidade para a xerencia e o liderado. (Rodríguez Álvarez, 2004: 126).

Por exemplo, un instrumento do cal se serve o burgomestre son as chamadas “conversacións cidadás” (*Bürgergespräche*)¹⁹, que se están celebrando ao longo deste ano sobre o tema do desenvolvemento da cidade. Con estas sesións faise efectiva, por unha parte, a vontade de fomentar a cultura participativa na cidade e, pola outra, un liderado que se proxecta sobre o desenvolvemento da cidade.

d) Prosperidade económica local

H9: > prosperidade económica local >liderado

Konstanz está situada na rexión de Baden-Württemberg, un dos motores económicos da Unión Europea, mentres que Santiago de Compostela forma parte dunha rexión considerada Obxectivo 1²⁰ pola Unión Europea. Esta situación de partida dá unha pista acerca do nivel de prosperidade económica de ambas as cidades en relación co marco en que se encadran; aínda que tamén é certo que a consideración de Obxectivo 1 abre un horizonte de posibilidades para Galicia con vistas ás axudas da Unión Europea. Este dato é de grande importancia á hora de coñecer os recursos que poden mobilizarse, nun contexto en que as cidades adoptan posicións competitivas ante o reto que lles presenta a globalización: o investimento en innovación e o esforzo por crear unha “marca de cidade” levan a revalorizar o potencial económico das cidades en termos de identidade.

A local authority that for its activities, development and very survival is dependent on the income generated by the local economy could be assumed to have more incentives to pursue policies enhancing the economic competitiveness of the local community than an authority that is funded from above and independent of economic activities in the local territory (...) Economic dependency on the local community produces special incentives for German cities to carry out policies enhancing economic competitiveness. (Bäck, 2005: 88)

Segundo as enquisas realizadas, a situación económica da cidade de Konstanz foi avaliada positivamente. O potencial económico da cidade é importante debido a que a súa base económica está ben diversificada e a que a cidade non está especializada en ningún sector en particular, a diferenza do que acontece con Santiago de Compostela, que ten unha elevada especialización no sector servizos e que se caracteriza por ter unha base económica pouco diversificada, cun feble peso da industria e da construción²¹.

3. CONCLUSIÓN

Neste traballo pretendemos centrarnos nos procesos e transformacións que teñen lugar no ámbito das cidades europeas e que son o reflexo das dinámicas participativas e cooperativas que comezaron a acentuarse na década dos noventa: é a partir desta década cando se

insiste na necesidade de iniciar a transición cara a un novo paradigma de goberno, de xestión, pero sobre todo de desenvolvemento en clave de sustentabilidade.

A institucionalización deste discurso no seo das políticas públicas de desenvolvemento urbano está encadrada no contexto da gobernanza urbana, e revitaliza o debate arredor dos procesos participativos.

Hai que sinalar que a Unión Europea leva influído moito nesta reorientación cara a unha nova forma de facer política promovendo a institucionalización dos principios de sustentabilidade e subsidiaridade, e que esta influencia non só queda patente no nivel normativo, senón tamén no gran pulo dado a estes procesos a través dos fondos estruturais, que constitúen unha bolsa de capital moi interesante e atractiva para os axentes locais.

Neste senso, os procesos de desenvolvemento locais ofrecen unha oportunidade magnífica para poñer en práctica estes principios e recomendacións. Non obstante, o valor e a importancia política que se lles outorga aos citados procesos non son homoxéneos en todas as cidades europeas, o que nos leva a poñer esta cuestión enriba da mesa para o seu estudo en futuras investigacións, aproveitando as potencialidades dunha aproximación comparativa.

A elección das cidades de Santiago de Compostela e Konstanz motivouna o ritmo de desenvolvemento dos procesos, en teoría idénticos; non obstante, desde a perspectiva do liderado a diferenza revelouse moi clara: no caso compostelán non parece existir tal liderado en materia de desenvolvemento urbano, contrariamente ao que acontece no caso alemán. Este liderado implica un compromiso coa sustentabilidade, e o feito de que Horst Frank se convertese en 1996 no primeiro burgomestre verde de Alemaña puido contribuír a que forme parte da “marca de cidade”.

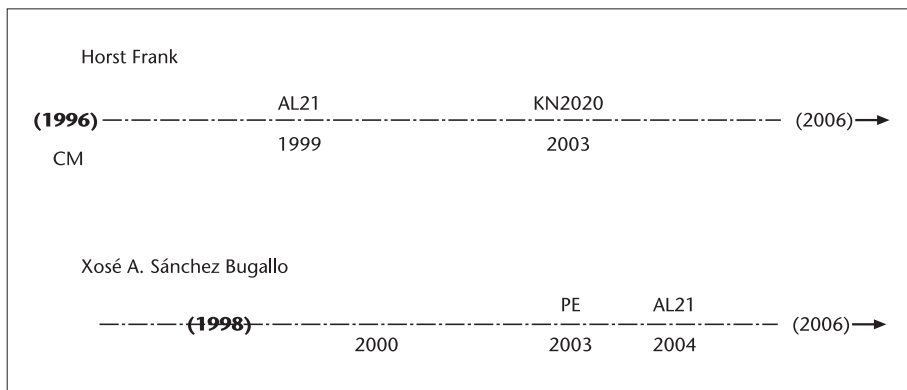
Porén, máis alá desta cuestión, tamén nos preguntamos se, pola súa banda, factores institucionais e estruturais propios dos sistemas de gobernanza de ambas as cidades facilitaban ou non a emerxencia de liderados fortes, e ao contrastar algunhas variables, comprobamos que efectivamente se observan diferenzas entre os dous casos.

En Santiago de Compostela o alcalde non asume un claro protagonismo en relación aos devanditos procesos, e o atraso na implementación do Plan estratéxico de Santiago e o estancamento da Axenda 21 local é unha proba de que o seu desenvolvemento non constitúe unha prioridade política (en marzo de 2004 concluíu a fase de diagnóstico do Plan estratéxico e en xullo de 2004 asinou a adhesión á Carta de Aalborg, a pesar de que xa en 2000 o Pleno aprobara a adhesión de Compostela á Carta de Pobos e Cidades Europeas para a Sustentabilidade).

Da comparación dos dous casos dedúcese que, polo que respecta a Konstanz, o progreso destes procesos de desenvolvemento urbano foi introducido máis na axenda local, converténdose nunha prioridade, tal e como pode observarse no seguinte cadro. En 1996, ano en que comeza o mandato de Horst Frank, ponse en marcha o proceso de mercadotecnia de cidade (*Stadtmarketing Konstanz –SMK*), e deseguida, en 1999, o proceso da Axenda 21 local; isto sen esquecer o proxecto de desenvolvemento integral da cidade, cuxos obxectivos coinciden cos do proceso de planificación estratéxica de Santiago de Compostela.

O proxecto *–ZukunftKonstanz 2020–* encádrase dentro do proceso de desenvolvemento urbano da cidade coñecido polas siglas STEP, e está conformado por máis de vinte proxectos que abranguen todas as dimensións da cidade. Algúns destes proxectos xa se están aplicando e outros sete acaban de aprobarse na sesión plenaria municipal do 28 de setembro de 2006.

Cadro 6: Procesos de desenvolvemento urbano durante os mandatos dos alcaldes de Konstanz e Santiago de Compostela



A través desta análise tentamos ver o impacto que pode ter o liderado sobre o éxito ou fracaso destes proxectos innovadores de desenvolvemento; agora ben, o certo é que ao poñer en relación o marco institucional e as características estruturais dos sistemas de gobernanación urbana de ambas as cidades, constatamos marcadas diferenzas que afectaban á variable do liderado. Así, un maior grao de autonomía local, un sistema electoral de carácter presidencialista e participativo, unha maior independencia do partido, a duración do mandato do alcalde e unha maior relación/coñecemento da administración, parecen favorecer liderados fortes; ende ben, tamén propician o liderado unha maior cultura participativa, un capital social intenso, un contexto de prosperidade económica e unha tradición política cooperativa.

A conclusión que tiramos é que no ámbito da gobernanación os resultados esperables teñen unha natureza complexa porque "todo está relacionado", pero tamén que neste contexto é fundamental o papel do líder político. Por último, queda patente o feito de que o liderado está igualmente condicionado por variables estruturais e institucionais, que é necesario non perder de vista á hora de abordar unha futura análise dos procesos de desenvolvemento urbano.

Tras realizar este traballo, foi especialmente do noso interese chegar á conclusión de que se ben hai cousas que lle escapan ao noso poder de acción no contexto complexo actual, existen, pola contra, outras que si dependen da acción humana; está, por tanto, na man das persoas dar un salto cualitativo e avanzar cara a unha forma de goberno máis flexible, participativa, cooperativa e respectuosa coas expectativas dos cidadáns, e neste camiño, sen dúbida, o líder político ten un claro protagonismo.

Notas

- 1 A cidade de Konstanz (<http://www.konstanz.de>) está situada no sur de Alemaña (na rexión de Baden-Württemberg), na fronteira con Suíza, e ten unha poboación aproximada de 80 000 habitantes. Os seus principais recursos son o turismo, o comercio, o sector farmacéutico, as comunicacións e as enerxías renovables, así como tamén a Universidade. Polo que respecta a Santiago de Compostela (<http://www.santiagodecompostela.org>), está situada no norte de España (Galicia), cerca de Portugal, e ten unha poboación aproximada de 90 000 habitantes. Os seus principais recursos son o turismo, as actividades comerciais, o sector servizos (xa que é a capital da Comunidade Autónoma galega) e a Universidade, os medios de comunicación e o sector bioquímico.
- 2 Con este termo súxírese o concepto de *alter ego* como persoa en quen outra ten confianza, con quen se identifica ou en quen se recoñece.
- 3 *Within the context of the shift from government to governance, non-elected administrative actors (...) play a crucial role in local decision making. For this reason, one has to include in leadership practice, the delegated leaders who represent political leaders in certain settings.* (Getimis e Grigoriadou, 2005: 170).
- 4 Proba disto é o desenvolvemento económico, social, político e ambiental sustentable pulado desde a Unión Europea, que se converteu na consigna dos proxectos políticos e da xestión administrativa, pois por definición a sustentabilidade fórmulase en termos de herdanza para as xeracións futuras, sen un efecto visible no presente. Outro exemplo de grande actualidade é a crecente importancia da mercadotecnia de cidades, que non deixa de ser un elemento que se alimenta do potencial simbólico creado pola "marca de cidade".
- 5 Segundo Putnam (1993) "it is which links communities to the formal arrangements of governance and fill the space between state and civil society." Véxase, ademais, o artigo de Stewart sobre "Collaboration in Multi-actor Governance" en *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement* (M. Haus, H. Heinelt e M. Stewart, 2005: 149-167).
- 6 *As cidades convertéronse na esfera política que fixo finalmente posible o desenvolvemento económico e a industrialización do s. XIX. Os municipios encargáronse de prestar os servizos de infraestruturas necesarios para a produción e a circulación de bens de política social (...) De feito, os municipios convertéronse rapidamente en órganos de resolución de problemas sociais xerais. Deles naceron notables pulos tendentes a ampliar o abano de funcións públicas.* (estudo CDR 222/98 UE).
- 7 Entendemos por *éxito* a visibilidade e a importancia no discurso político e na axenda política local dos procesos de desenvolvemento urbano, así como a súa implementación constante e ininterrompida no tempo. Por outra parte, cando falamos de desenvolvemento urbano referímonos á planificación estratéxica de cidades, á mercadotecnia de cidades e á Axenda 21 local.
- 8 *Some cities have more power, more autonomy or more resources than others to take up EU opportunities, and are more successful at implementing EU policies and perhaps even at influencing them.* (Carmichael, 2005: 143).
- 9 Art. 28 da Constitución da República Federal de Alemaña (Lei fundamental de Bonn, 1949).
- 10 Con todo, a teor do que se deduce do *Libro Branco sobre a Reforma do Goberno local* (2005) e o borrador do Anteproxecto de lei básica do Goberno e a Administración local (maio de 2006), a reforma tende a corrixir esta situación e a adaptar o status xurídico actual dos municipios españois dotándoos de autonomía real para xestionar as necesidades das sociedades actuais.
- 11 *General competences clauses of local Government Acts of the German Constitution which increase discretion* (Bäck, 2005: 70).
- 12 *In Germany the introduction of directly elected mayors has so far not led to corruption as in other countries since institutional and cultural factors have apparently served as 'checks and balances' to ward off possible power distortions* (Wollman 2004). *Por outra banda: These factors are reflected in some Länder both in the electoral law and in the traditionally independent non-partisan local groups that do not privilege a partisan leadership profile, as well as in the maior's term in office that is significantly longer than that of the councils* (Getimis e Grigoriadou, 2005: 176).
- 13 *The recent weakening of the significance of the national political parties has led to the emergente of new mayors being independent of local parties and traditional elites' milieus* (Lyritis, 2000); Getimis e Grigoriadou, 2005: 174).
- 14 Horst Frank é membro do Consello de Administración da Fundación KGSt e mais do Consello para o Desenvolvemento Sustentable do Goberno Federal. Pola súa banda, o proceso de "City-marketing" da cidade de Konstanz iniciouse en 1996 coa finalidade de promover a comunicación e o consenso entre os actores locais relevantes, entre eles políticos e técnicos da administración local. Así mesmo, Konstanz iniciou a súa Axenda Local 21 en 1999 e este proceso perseguía desde o comezo fomentar o desenvolvemento social e unha cultura político-administrativa conforme aos principios de deliberación, cooperación e participación.
- 15 Art. 21.a) da Lei 7/1985, de bases do réxime local e art. 24.b) do Real decreto legislativo 781/1986, polo cal se aproba o texto refundido das disposicións legais vixentes en materia de réxime local.
- 16 *The organisational fragmentation within local authorities and the development of a complex network of diverse objectives create an increasing need for strong central direction by individual municipal leaders.* (Getimis e Grigoriadou, 2005: 172).
- 17 Xosé Antonio Sánchez Bugallo (do PSdeG-PSOE, nacido en Teixeira-Curtis, 1954) é elixido alcalde de Santiago de Compostela polo Pleno o 23 de decembro de 1998, tras a renuncia do anterior alcalde, Xerardo Estévez. En maio de 2003 foi elixido de novo, e goberna desde 1999 en coalición co Bloque Nacionalista Galego.
- 18 O concepto de capital social fai referencia ao "conxunto de factores intanxibles (valores, normas, actitudes, confianza, redes e semellantes), que se encontran dentro dunha comunidade e que facilitan a coordinación e a cooperación para a obtención de beneficios mutuos". (Putnam, 1993). Segundo Durston (2001): "o capital social fai referencia ás normas, institucións e organizacións que promoven a confianza, a axuda recíproca e a cooperación" (citado en Ayerbe, 2005: 177).
- 19 Fondos estruturais europeos (Obxectivo 1): rexións con PIB inferior ao 75% da media, as rexións ultraperiféricas e as rexións que poden optar ao Obxectivo 6 (reciben a maior parte de todos os fondos 69,7%).
- 20 Fondos estruturais europeos (Obxectivo 1): rexións con PIB inferior ao 75% da media, as rexións ultraperiféricas e as rexións que poden optar ao Obxectivo 6 (reciben a maior parte de todos os fondos 69,7%).
- 21 *Diagnóstico da cidade*, análise DAFO elaborada para o Plan estratéxico de Santiago de Compostela en marzo de 2004 (p. 4).

BIBLIOGRAFÍA

- Alguacil, J. (dir.). 2003. *Equipamientos municipales de proximidad. Plan estratégico y de participación*. Xixón: Trea – Fundación Kaleidos.
- Ayerbe, M. 2005. «Liderazgo y capital social individual: factores clave en la competitividad», *Ekonomioz*, 59, pp. 160-187.
- Bäck, H. 2005. «The institutional Setting of Local Political Leadership and Community Involvement», en M. Haus, H. Heinelt e M. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres e Nova York: Routledge.
- Bandrés, J. M. 1999. *El principio de subsidiariedad y la Administración local*. Barcelona: Deputación de Barcelona.
- Barandarián, X. 2006. «Capital social. Innovación organizativa y desarrollo económico», *Ekonomioz*, 59.
- Carmichael, L. 2005. «Cities in the Multi-level Governance of the European Union», en M. Haus, H. Heinelt e M. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres e Nova York: Routledge.
- Cerrillo i Martínez, A. (coord). 2005. *La Gobernanza hoy: diez textos de referencia*. Madrid: INAP.
- COM(2001) 428. 2001. *Libro Blanco: la Gobernanza Europea* [en liña]. [Bruxelas: Oficina de Publicacións da UE], 25 de xullo de 2001. <http://europa.eu.int/eur-lex/es/com/cnc/2001/com2001_0428es01.pdf> [Consulta: 12 de decembro de 2006].
- Cardiff University of Wales. 1999. *La democracia regional y local en la Unión Europea*. CDR-Estudios E1/99. Bruxelas: Oficina de Publicacións.
- Concello de Santiago. 2001. *Unha historia con futuro. Experiencia dunha investigación-acción-participativa co asociacionismo veciñal de Santiago de Compostela*. Santiago de Compostela: Concellaría de Relacións Veciñais.
- Fernández, J. M. 1997. *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Getimis, P. e Grigoriadou, D. 2005. «Changes in Urban Political Leadership: Leadership Types and Styles in the Era of Urban Governance», en M. Haus, H. Heinelt e M. Stewart (eds.). *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. Londres e Nova York: Routledge.
- Godet, M. 1991. *Prospectiva y planificación estratégica*. Barcelona: SG Editores.
- Grote, J. e Gbikpi, B. (coords.). 2002. *Participatory Governance. Political and Societal Implications*. Opladen: Leske & Budrich.
- Gutiérrez, V. e Ruiz, J. M. 2004. *Manual práctico para la aplicación de la Ley de medidas para la modernización del gobierno local*. Málaga: Fundación Asesores Locais.
- Haus, M.; Heinelt, H. e Stewart, M. 2005. *Urban Governance and Democracy. Leadership and Community Involvement*. Londres: Routledge.
- Jann, W. 2001. «Self-Assessment–Benchmarking–Quality Awards: Leistungsmessung beim Übergang von Management zu Governance», en A. Hofmeister. *Bewerten - Vergleichen - Gewinnen. Self-Assessment - Benchmarking - Quality Awards*. Bern: SGVW.
- Kost, A. e Wehling, H. -G. 2003. *Kommunaltolitik in den deutschen Ländern*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Opladen: Eine Einführung.
- Kost, A. 2005. *Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Einen Einführung*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lyritsis, N. 2000. «Parties and Elections», *Greek Journal of Political Sciences*, 15: pp. 7-24.
- Natera, A. e Vanaclocha, F. (dirs.). 2005. *Los liderazgos en el mercado político y la gestión pública*. Madrid: Universidade Carlos III.
- Peters, T. 2005. *La esencia: liderazgo*. Madrid: Prentice Hall.
- Putnam, R. 1993. *La tradición cívica nelle regioni italiane*. Milán: Mondadori.
- Püttner, G. 1995: «1171-1175. § 107 GG- Kommunale Selbstverwaltung», en F. -J. Isensee y P. Kirchhof, *Handbuch des Staatsrechts*. Heidelberg: C. F. Müller Verlag.
- Rodríguez, J. M. 2004. *La ley de medidas para la modernización del gobierno local*. Barcelona: Bayer Hnos.
- Yin, R. 2003. *Case study research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Capital social, sustentabilidade e participación deliberativa



A noción de capital social forma parte do vocabulario do debate público, e por isto debe recuperarse da versión despolitizadora pulada por Putnam e aceptada por moitos analistas como forma de contrarrestar o discurso dominante sobre o desenvolvemento das sociedades. Esta noción ténselle aplicado con éxito á análise do desenvolvemento sustentable como modulador da acción colectiva para opoñer o “gobierno” á “traxedia dos comúns”. O capital social tamén facilita a participación cidadá, crucial no caso de problemas “revirados” (wicked), pero é un recurso desigualmente distribuído. As propostas deliberativas, entre elas as relativas aos xurados de cidadáns, tentan corrixir este problema e outros tales como a complexidade técnica dos problemas públicos ecolóxicos.

✂ Palabras clave: capital social, sustentabilidade, democracia deliberativa, xurados de cidadáns, participación cidadá

1. INTRODUCCIÓN: RECUPERAR O CAPITAL SOCIAL

Hai boas razóns para prescindir completamente do capital social como concepto analítico, pois acumula problemas ben coñecidos e estudados, a maioría dos cales non reiteraremos aquí¹. Precisamente debido ao seu éxito, aparece en múltiples versións a miúdo incompatibles entre si, dentro de tradicións intelectuais moi diversas. Ampliase o seu alcance, redefínense as súas dimensións e faise selectiva a súa aplicación ata parecer que, como para Humpty Dumpty, significa o que o analista escolla que signifique en cada momento, *nin máis nin menos*.

Con todo, os termos empregados polas ciencias sociais serven para máis cousas que para as tarefas da análise e a categorización dentro das comunidades investigadoras. A colosal circulación de nocións como *capital social* ou *desenvolvemento sustentable* entre as redes que debaten, negocian e poñen en práctica a política pública converte a participación nese escenario en estratexicamente necesaria: trátase de contribuír á elaboración de “narrativas socio-lóxicas” (Weinberg *et al.*, 1996) en territorios que se revelan como espazos de encontro para participantes moi heteroxéneos; na esfera pública poucas veces pode ser elixido o campo onde ha desenvolverse a batalla.

Por outra parte, entrar neste campo discursivo debe servir para pular as versións da noción de capital social que nos parecen defendibles, e tamén para razoar por que pensamos que outras non o son. Neste caso, a mellor maneira de facelo é analizar brevemente as condicións que levaron o concepto capital social á omnipresencia nos discursos de expertos e políticos sobre as dimensións máis diversas das democracias actuais e os seus males² e, aseme, a ser case inutilizable analiticamente. Na primeira sección veremos como o proxecto intelectual do catalizador deste triunfo, Robert Putnam, estivo vinculado a diversas correntes de pensamento e acción política que estaban unidas polo papel central da comunidade e a sociedade civil, e o papel secundario, cando non negativo, das institucións políticas. Por outro lado, o capital social beneficiouse do amplo pulo dos que o acolleron como a forma de recuperar a relevancia de formas non cruamente economicistas de representar a sociedade para a acción pública.

Ten sentido, daquela, aplicar a noción do capital social á sustentabilidade? Sen dúbida. Unha vez sorteada a formulación de Putnam, revisaremos na segunda sección como foi empregado o concepto de capital social en resposta ao diagnóstico da crise ecolóxica como “traxedia dos comúns”, é dicir, como mediador nos dilemas sociais que se dan na xestión dos recursos naturais.

A noción de capital social, entendido este como facilitador da acción colectiva, tamén foi utilizada na análise da participación cidadá en temas ambientais. Porén, aquí aparece un dos seus “lados escuros” (Cleaver, 2005): os recursos sociais e culturais que promoven a participación están desigualmente repartidos, polo que os cidadáns con maior peso nos procesos de decisión non son unha mostra representativa da poboación no seu conxunto. Ademais, os problemas ecolóxicos son especialmente complexos (“revirados”), polo que os mecanismos e procesos de participación democrática resultan especialmente difíciles nestes casos e tamén, paradoxicamente, necesarios. As propostas deliberativas poderían contribuír a posibilitar unha conversación pública mellor informada e con menos exclusións, polo que exploraremos brevemente un dispositivo concreto, o dos “xurados de cidadáns”.

Regresamos así, na última sección do artigo, ás condicións do bo goberno no sentido que Putnam decidiu non concederlle na súa propia análise: unha cidadanía que controla activamente os seus representantes, unha esfera pública ben articulada.

2. O DESVÍO COMUNITARIO DO CAPITAL SOCIAL

Para contar esta historia, como adoita pasar, convén que comecemos polo principio, non tanto polo nacemento da noción en si³, como pola súa vigorosa entrada no debate académico, que se ampliou inmediatamente despois ata incluír *think-tanks*, políticos profesionais e medios de comunicación de masas.

Así pois, no comezo estaba Putnam e o seu *Making Democracy Work*, publicado hai unha década e media, en que aproveitaba un “experimento político natural”: o proceso de des-centralización administrativa iniciado nos anos setenta en Italia. Os gobernos rexionais resultantes mostraban, loxicamente, variacións no seu funcionamento. Putnam construíu un indicador composto para medir a calidade da actuación destes novos gobernos rexionais, que ían desde os moi malos do *mezzogiorno* aos moi bos da “Italia vermella”. Que estaba detrás desta variabilidade? A súa hipótese, derivada dunha visión política (presuntamente) *tocquevilliana*⁴, era que detrás dun gran goberno sempre hai unha gran comunidade cívica, así que Putnam e os seus colaboradores mediron este carácter cívico das distintas rexións e descubriron que a súa correlación co indicador de bo goberno era case perfecta.

Abraidos aínda por esta contundente conclusión, Putnam condúcenos a unha busca das raíces históricas deste civismo comunitario, que describe como froito de grandes equilibrios sociais cooperativos ou non-cooperativos, en termos da teoría de xogos. Tomando o termo de capital social de James Coleman, Putnam reformula o concepto de civismo comunitario como unha faceta dun *stock* de capital social presente (ou non) en sociedades concretas. O resultado final é unha mestura de consideracións históricas, sociolóxicas e politicolóxicas que anuncia o popurrí en que devirá a noción de capital social con posterioridade.

Cal é o problema? Que na análise inicial había unha premisa que merecía a pena conservar: o forte nexo existente entre as características dunha comunidade dada e a calidade do seu goberno. O que se perdía na argumentación posterior de Putnam, e en gran medida no debate subseguinte, era que os caracteres estreitamente asociados co bo goberno eran *de actividade política e calidade da esfera pública*. Dos catro indicadores que compoñen a medida de “comunidade cívica”, os dous primeiros e de maior peso estatístico son inequivocamente políticos: a ausencia de voto preferencial –asociado a pautas sociopolíticas clientelares, segundo Putnam– e a porcentaxe de voto en referendos; a seguinte variable é a lectura de periódicos por habitante. Con todo, a “posta en marco”, o *framing* que Putnam lle imprimiu ao seu traballo fixo que fosen elementos como a densidade asociativa (exemplificada entón con corais e en Estados Unidos coas ligas de birlos) ou a confianza interpersonal⁵ os que emerxesen da súa intervención finalmente.

Este traballo e os sucesivos, que trasladaban o escenario aos Estados Unidos (Putnam, 1995a; Putnam, 1995b; Putnam, 2000), respondían a un proxecto sempre presente na biografía intelectual de Putnam. Agora ben, o papel crucial deste autor como “empresario político” do capital social⁶ non sería efectivo de non resoar harmonicamente con determinadas correntes de pensamento e mobilización que tiñan en común identificar os males das democracias actuais cunha suposta perda da súa cohesión comunitaria, e considerar como secundario (e negativo en moitos casos) o papel da estruturación política das sociedades. Esta liña quedará só apuntada aquí, porque nos interesa máis outro dos ingredientes do éxito do concepto de capital social: a alianza *de facto* entre aqueles “tácticos” e “entusiastas” de entre os seus defensores.

Michael Edwards (2000) describía a recepción da noción de capital social por parte dos expertos do Banco Mundial, onde traballou durante anos, clasificándoos en tres grupos: os “entusiastas”, os “tácticos” e os “escépticos”. Os primeiros, principalmente economistas, consideran que o capital social é a peza que faltaba nas ecuacións que modelan o crecemento económico; unha das contribucións que marcaron esta perspectiva é a de Knack e Keefer (1997), na cal se mostra unha forte relación estatística entre niveis de confianza xeneralizada e crecemento económico. Canto aos escépticos, aceptan que a fortaleza e densidade das redes sociais e a sociedade civil poden ter efectos positivos no crecemento económico, pero non conciben que se trate de “niveis de capital social” similares a variables macroeconómicas como a masa monetaria en circulación, senón de “configuracións concretas de capital social, sociedade civil, relacións estado-sociedade e moitos outros factores” (Edwards, 2004: 4).

Con todo, probablemente sexa un uso “táctico” o que explique por que moitos científicos sociais se sumaron ao debate tras a bandeira do capital social. Para moitos deles, a aceptación que ía cobrando a idea de capital social entre os que tomaban as decisións e os consultores era “unha maneira de implicar, por fin, os economistas nun diálogo serio acerca do mundo social, apoiado en hipóteses empiricamente verificables” (Edwards, *op. cit.*). Elinor Ostrom, de cuxo traballo falaremos máis adiante, sinalaba que era “esencial” que as institucións ou as redes sociais aparecesen como complementos das outras formas de capital (natural, humano e físico) agrupadas baixo a etiqueta de capital social (Ostrom, 2000b: 173). O peligro inherente a este uso táctico, o de “ser devorados polo tigre que se tenta montar”, foi sinalado agudamente por Margaret Somers (2005).

Este papel do capital social foi o que fixo levadías as cada vez máis evidentes dificultades derivadas da amálgama proposta por Putnam; a crecente incerteza sobre o papel das redes asociativas e o ascenso da “confianza xeneralizada” sempre asociada a riscos sociais, económicos e políticos desexables: o “caldo de polo da sociedade” (Uslaner, 2002), como a variable de preferencia –unha das derivacións da evolución do debate– facía menos sustentable o conxunto heteroxéneo de variables asociadas ao discurso e afastábao, ademais, das aplicacións máis defendibles do punto de vista analítico. O confuso indicador estatístico dispoñible, as respostas positivas á pregunta estándar sobre a confianza, foi retorcido para acomodalalo a interpretacións moi discutibles⁷.

Deixemos polo momento esta versión do emprego da noción capital social para o macrodiagnóstico das democracias actuais. A idea de que existen recursos non-económicos derivados da estrutura social e as pautas culturais cruciais para a acción social segue a ser intuitivamente válida e resulta útil na súa aplicación aos temas máis diversos. Na próxima sección veremos como foi empregada en relación coa xestión sustentable de recursos naturais.

3. O CAPITAL SOCIAL, OS COMÚNS E A SÚA TRAXEDIA

Cales son as raíces da crise ecolóxica? A famosa achega de Garret Hardin (1968) resume unha liña de interpretación deste problema: estaríamos ante unha “traxedia dos comúns”, pois os axentes tenden a sobreexplotar sen remedio aqueles bens de cuxo goce non debe excluírse os demais. O exemplo paradigmático que Hardin propoñía era a deterioración dos pastos comunais.

Cada un dos participantes, ao considerar “racionalmente” os custos e beneficios de levar unha nova res aos prados compartidos co resto dos gandeiros, constata que os bens xerados por esta unidade lle pertencen por completo, mentres que os “males” –a deterioración pro-

porcional do prado– se reparten entre todos. O curso de acción elixido é, por tanto, o de incrementar o rabaño” e nisto reside a traxedia. Cada home [sic] vese atrapado nun sistema que o obriga a aumentar sen límites a súa cabana... nun mundo que si está limitado [...]. A liberdade nos comúns é a ruína para todos.” (Hardin, 1968: 1244).

Este resultado obtense dunha perspectiva de análise que só contempla a posibilidade de que os participantes sexan maximizadores de ganancias no curto prazo, estean incomunicados entre si e sexan incapaces de chegar a acordos estables. En moitos casos, a catastrófica evolución de comúns tales como numerosos caladoiros de pesca avalaron este enfoque, de modo que a teoría económica dominante considérao suficiente para dar conta da crise ambiental. Ademais, do diagnóstico seguíanse dúas traxectorias posibles para a súa solución, que consistían ben en outorgar dereitos de propiedade sobre os ditos bens públicos, de modo que a súa conservación fose compatible coa racionalidade maximizadora, ben en impoñer controis centralizados desde a Administración pública (a “coerción mutuamente acordada” que pregoaba Hardin para controlar a superpoboación). A primeira delas vai a favor do fundamento *hayekiano* da economía política moderna: o mercado é o mellor procesador distribuído de información, de modo que a construción de mercados que intercambiasen dereitos de propiedade “sintéticos” sobre os comúns constitúe unha das rutas de xestión da crise ecolóxica máis defendidas e utilizadas⁸.

Con todo, autores como Elinor Ostrom construíron desde o novo institucionalismo económico toda unha alternativa a este punto de vista, fundada tanto analítica como empiricamente. Por un lado, poden encontrarse numerosos exemplos de institucións locais que regulan satisfactoriamente o acceso aos comúns, e o Tribunal das Aguas valenciano é un dos exemplos máis próximos e interesantes; polo outro, a teoría do comportamento racional que alicerza a visión de Hardin xa foi cuestionada experimentalmente⁹: parece posible chegar a “acordos sen espadas” que farían posible o autogoberno de cumprírense determinados requisitos (Ostrom *et al.*, 1992).

A posibilidade desta “reformulación dos comúns” baséase en que as comunidades consideradas sexan capaces de construír institucións que cumpran os seguintes principios de deseño (Ostrom, 2000a: 41):

- Límites claros (tanto dos beneficiarios do recurso como do recurso en si).
- Coherencia (entre beneficios e custos da regulación de uso).
- Acordos tomados colectivamente.
- Supervisores que respondan ante os membros da comunidade.
- Sancións ben gradadas.
- Mecanismos de resolución de conflitos.
- Recoñecemento dos dereitos mínimos de autoorganización.

Esta estrutura institucional vese fortalecida pola presenza de capital social, entendido como un “suplemento moral e social” que fai descender os custos de transacción, supervisión e control a partir de niveis de confianza, normas e sancións compartidas existentes na comunidade.

As institucións locais terán máis posibilidades de funcionar adecuadamente e estabilizárense se os participantes están ligados por redes a través das cales circula información acerca da conduta doutros (e a súa propia reputación). O investimento en comportamentos regulados colectivamente será máis produtiva, cos mesmos recursos físicos e naturais iniciais, “se acordan a forma de coordinar actividades e comprometérense de maneira crible a unha serie de accións futuras” (Ostrom, 2000b: 176).

Algunhas das achegas máis interesantes ao tema da intersección entre desenvolvemento sustentable e capital social seguen esta liña. Jules Pretty e os seus colaboradores, nunha serie de contribucións (Pretty e Smith, 2004; Wu e Pretty, 2004; Pretty, 2003; Ward *et al.*, 2003; Pretty e Ward, 2001), parten dunha definición bastante canónica de capital social, entendido como as relacións de confianza, de reciprocidade e intercambio, as normas, regras e sancións comúns, e as conexións en redes e grupos que facilitan o investimento en actividades colectivas. Pretty e Ward citan un número de entre 400 000 e 500 000 grupos dedicados á xestión colectiva de recursos cuxa efectividade en sectores como a xestión de conchas hídricas, recursos forestais, regadíos, pesquerías, extensión agraria e microcréditos mellorou grazas á introdución de enfoques que conduciron á creación e ao emprego de capital social¹⁰. A inclusión de criterios participativos, comunitarios ou de coxestión nos programas de xestión de recursos naturais, moi explícita no caso de institucións como o Banco Mundial¹¹, viuse pulada pola sinerxía entre as ideas de capital social e goberno dos comúns, que “combinadas cos éxitos recentes de grupos locais, ofrecen rutas para resultados construtivos e sustentables dos recursos naturais de moitos dos ecosistemas do mundo” (Pretty, 2003: 1914).

Unha aplicación interesante desta liña de análise é a da “aprendizaxe participativa”, como no caso dos círculos de innovación agraria do norte de China estudados por Wu e Pretty (2004). Aquí a conectividade social propia da comunidade, o que se denomina habitualmente capital social “de vínculos” (*bonding*), súmase ao capital social “ponte” (*bridging*): “pautas organizativas en varios niveis, desde as redes de comunicación dos fogares, os grupos de aprendizaxe de tecnoloxía entre fogares e vínculos de innovación entre poboacións rurais teñen un efecto positivo na innovación agrícola e na xestión de recursos naturais, o cal á súa vez mellora os ingresos rurais” (Wu e Pretty, 2004: 90). Pretty e Ward (2001) propoñen unha tipoloxía evolutiva do nivel e funcionamento das dimensións do capital social dentro destes grupos que os levaría (aínda que só en ocasións) desde un estadio reactivo-dependente, a través dunha progresiva conciencia das súas capacidades de acción colectiva, ata un nivel de interdependencia en que a adopción de innovacións integrais nos sistemas agroecolóxicos, por exemplo, torna endóxena. Trátase, como vemos, dun uso da etiqueta “capital social” moi distinto do proposto por Putnam.

4. PARTICIPACIÓN E SUSTENTABILIDADE COMO PROBLEMA “REVIRADO”

A participación cidadá na definición e posta en práctica de políticas públicas relevantes do punto de vista ecolóxico pode defenderse por dúas grandes razóns: ben porque se prima o dereito dos cidadáns a seren tidos en conta na súa formulación, ou ben porque se espera que sexan máis efectivas deste xeito. No entanto, as dificultades para pór en práctica mecanismos de participación van para alén da resistencia real ou imaxinada dos responsables institucionais; as maiores ofertas de oportunidades para a participación non sempre casan coa demanda cidadá correspondente: con toda probabilidade, a imaxe idealizada do cidadán permanentemente activo e encamiñado cara ao ben común supón unha serie de expectativas irrealas. Autores como Schudson (1999) ou Zaller (2003) propuxeron versións menos esixentes dunha cidadanía viable, cuxa tarefa sería a de “supervisar” a vida pública, en lugar de asumir a pesada carga de modificala activamente.

Parecería que isto pode aplicárselle con maior claridade aínda ao caso dos asuntos asociados ao desenvolvemento sustentable, na fronteira entre os sistemas naturais e sociais. Se un

analiza os problemas da mobilidade, o consumo de enerxía ou o de agua, cúmprense con desgrazada precisión os trazos do que Rittel e Webber (1973) describían como problemas “revirados” ou “endiañados” (*wicked*). Fronte aos problemas “domesticados”, dos cales se coñecen ben tanto a definición como o espazo de solucións (aínda que for imposible levalas á práctica polo seu excesivo custo, por exemplo), os problemas revirados non comezan a entenderse ata *despois* de formular unha primeira solución, nun proceso máis experimental que programático. Os participantes manteñen visións do mundo e marcos de comprensión de problemas moitas veces incompatibles ou mutuamente incomprensibles. Os recursos, medios e fins van mudando ao longo do proceso, que na realidade non ten final, dado que por definición non poderíamos estar seguros de que acadasen unha solución.

Non obstante, os problemas revirados precisan, de maneira case paradoxal, *máis* participación, espazos de diálogo sostido entre os *stakeholders*. Como sinalan Van Bueren *et al.* (2003), os problemas revirados son ante todo “problemas de interacción” entre participantes. A isto engádeselle que as mudanzas no noso modo de vida que require a crise ambiental –desde o cambio climático á perda de especies– son de tal magnitude que só cabe imaxinar a súa aceptación desde un altísimo nivel de lexitimidade, ao cal os procesos participativos poderían contribuír.

A participación cidadá é clave, por tanto, para a sustentabilidade (Selman, 2001), pero damos de novo cun problema de acción colectiva: “aínda cando un número relativamente grande de individuos estiver implicado periodicamente na acción colectiva, a teoría da elección pública [*public choice*] apunta que o seu compromiso será probablemente moi inestable e a participación activa no proceso político será escasa” (Rydin e Pennington, 2000: 158). Neste punto o capital social emerxe de novo coma un factor que pode incrementar os niveis e a calidade da participación na política e a planificación ambientais (Rydin e Holman 2004). A teoría da acción colectiva derivada de Olson asumía que os actores implicados na devandita acción –ou máis a miúdo, *inacción*– facían caso omiso da súa introdución nun tecido social, comunicativo e cultural común. As estratexias dos actores debían ser aquelas que maximizasen os seus resultados individuais *independentemente* das accións dos outros; é dicir, que non debían confiar en que estas accións fosen de determinado tipo. O capital social é un engadido dese tecido e esa confianza, de modo que grazas a el as accións colectivas sometidas a dilemas sociais, como a participación cidadá, poden superar máis a miúdo do esperable fenómenos como o do *free-riding*.

Con todo, é raro que o capital social estea homoxeneamente distribuído dentro dunha sociedade dada. Aínda que a tendencia da versión *putnamiana* fai que se fale acotío do capital social dunha comunidade en termos agregados, ten máis sentido considerar o capital social como un recurso repartido¹² de forma desigual, ás veces de maneira máis acusada que os capitais físicos, económicos ou humanos. Hai unha amplísima literatura que pon de manifesto que existen grandes diferenzas no nivel e a intensidade de participación entre individuos e grupos ao longo de dimensións como a educación ou o estatus socioeconómico, de xeito que “a voz do pobo tal e como se expresa a través da participación chega desde un conxunto de cidadáns limitado e non-representativo” (Verba *et al.*, 1995: 2). Se o capital social (os vínculos intra e intergrupais existentes) supoñen outro conxunto de recursos para a participación desigualmente repartidos, atoparémonos cunha dimensión que pode *a priori* compensar, pero tamén acentuar, outras desigualdades no terreo das políticas públicas ecoloxicamente relevantes.

4.1. Dispositivos deliberativos: os xurados de cidadáns

Outra das características que definen os problemas públicos relacionados co impacto ecolóxico é a súa alta complexidade técnica. Isto ten servido, tanto no plano do discurso como no da práctica, para apartar os cidadáns de a pé dos procesos de toma de decisións. Existen, non obstante, formas de participación que poden “poñer en práctica” a democracia (Saward, 2003) de maneira que as barreiras do coñecemento técnico preciso para acadar decisións informadas sexan superadas. Nesta dirección é que se encarreiran as chamadas propostas deliberativas¹³, entre as que se inclúen as enquisas deliberativas de James Fishkin ou as conferencias de consenso.

De acordo con Baber e Barlett (2005: 12), “a teoría da democracia deliberativa proporciona as bases para unha reconciliación viable na práctica da racionalidade, unha democracia profunda e un ecoloxismo esixente”; agora que, como sinala Saward, o deseño dos dispositivos que organizan os procesos deliberativos é decisivo. Un dos formatos deliberativos máis interesantes é o dos xurados de cidadáns¹⁴. Nestes procesos¹⁵ participan tipicamente de dez a vinte persoas seleccionadas ao acaso e aproximadamente representativas dos principais grupos sociais. Os xurados deliberan durante dous ou tres días, durante os cales reciben unha remuneración, con presentacións de testemuñas expertas propostas polos organizadores e o apoio de especialistas en procesos participativos. Espérase dos xurados un veredito con recomendacións razoadas en termos do ben xeral.

As experiencias desenvolvidas ata o de agora amosan que existe un gran potencial por parte destes dispositivos para enriquecer o deseño de políticas públicas, mesmo en áreas de gran complexidade técnica. Un exemplo notable é o de “Prajateerpu”, un xurado cidadáns no estado hindú de Andra, en que campesiños (e, o que é aínda máis importante, campesiñas) en moitos casos analfabetos elaboraron un veredito perfectamente razoado sobre a implantación de organismos xeneticamente modificados e sobre os escenarios futuros do desenvolvemento rural (Pimbert e Wakeford, 2003). No terreo da sustentabilidade, xa Ward *et al.* (2003) apuntaron que unha versión “aberta” dos xurados de cidadáns podería melloorar a calidade da deliberación e a representatividade destes procesos.

En resumo, existe un gran potencial para que prácticas democráticas deliberativas como a dos xurados de cidadáns permitan que se alcancen puntos de vista no máis longo prazo, orientados ao conxunto da sociedade, menos proclives ao *free-riding* e a unha expresión estreita dos propios intereses (Ward *et al.*, 2003: 282). Un maior grao de participación pode facer que as decisións teñan maior lexitimidade, o que faría máis probable o cambio nos estilos de vida e a posta en práctica das políticas públicas asociadas; por último, os recursos institucionais, o coñecemento local e o capital social poden axudar a obter acordos estables para a sustentabilidade.

5. CONCLUSIÓN: REPOLITIZAR O CAPITAL SOCIAL

Cando conclúe o recente documental do ex-vicepresidente Al Gore sobre o cambio climático, *An Inconvenient Truth* [Unha verdade incómoda], recoméndaselles aos espectadores (presumiblemente) mobilizados pola película que lle escriban ao seu congresista para esixir-lle que actúe e que, no caso de que non lles presten atención, “se presenten a congresistas”. Aquí a versión comunitaria do capital social pulada por Putnam, coa súa tendencia despolitizadora (recomendando, por facer só un pouco de caricatura, máis pícnicos, birlos e corais, e

menos política), vai exactamente na dirección contraria á que parece necesaria. Por outro lado, fai máis confusa unha versión máis produtiva do punto de vista empírico, directamente ligada á análise dos dilemas sociais da acción colectiva e presente na obra de Ostrom ou Pretty. Pero na súa aplicación á participación cidadá, aínda máis necesaria no caso dos problemas “revirados” típicos do desenvolvemento sustentable, a desigual distribución do capital social que facilita a interacción en ámbitos institucionais pode agudizar o problema. Innovacións democráticas deliberativas coma os xurados de cidadáns poden contribuír a superar as barreiras da desigualdade e a complexidade técnica dos problemas ecolóxicos.

A miña insatisfacción coa versión dominante do concepto de capital social deriva de que tende a desprazar os factores privilexiados polo discurso público do bo goberno cara ás áreas menos políticas e máis comunitarias, no antigo sentido da *Gemeinschaft* de Tönnies; pero é que, ademais, faino a partir de traballos que poñían en evidencia *exactamente o contrario*: a importancia decisiva da actividade política e a vitalidade da esfera pública. No terreo da sustentabilidade, e para alén do terreo da xestión local de recursos, factores como a calidade da información que manexan os cidadáns son probablemente máis decisivos que a frecuencia con que visitan os seus veciños. Como sinalaba Henry Milner nun bo e pouco coñecido libro (2002), son os cidadáns máis informados os que fan funcionar mellor a democracia. Esta conclusión é menos espectacular que a de que o crecemento económico de hoxe pode ser explicado polas corais de onte, pero é moito máis rexa empiricamente e máis útil para unha noción do capital social máis próxima á sustentabilidade.

Como o lector pode ver, a miña lectura final do concepto de capital social en relación coa sustentabilidade estaría entre o campo dos “tácticos” e os “escépticos” de Edwards, pero o feito mesmo de que un participe, aínda criticamente, no debate do capital social, indica que considera necesario reelaborar unha mellor narrativa sociolóxica para un concepto tan escorregadizo como, queirámolo ou non, inevitable.

Notas

- 1 Véxase o artigo de Ballarino (2006) no anterior número desta revista para algunhas delas.
- 2 Deixo aquí de lado outros usos do concepto –véxase Luque (2003) para unha análise empírica–, derivados de liñas de análise social distintas, para centrarme na que relaciona sociedade civil, institucións, confianza e democracia entre outros conceptos clave.
- 3 A xenealoxía do uso do concepto de capital social ten como referencia diversas figuras, desde Jane Jacobs a Glen Loury, pasando por James Coleman e Pierre Bourdieu.
- 4 Véxase Luque (2001).
- 5 Considérese este exemplo: a diferenza en niveis de “confianza xeneralizada” entre as rexións italianas descritas como de baixo e alto civismo vai do 17% ao 33%; no caso da percepción da honradez da política segundo os líderes, do 44% ao 89%; no do respecto á lei, do 25% ao 60%. Parecería que o peor candidato a variable explicativa sexa o primeiro.
- 6 Este termo, cuñado por Popkín e que ao autor lle chega de Ludolfo Paramio, describe aquí unha actividade que vai para alén do ámbito académico e que busca influír na vida pública estadounidense mediante iniciativas coma o “Seminario Saguaro”.
- 7 A pregunta estándar é: “Hablando en general, ¿cree usted que puede confiarse en la mayoría de la gente o que uno nunca es lo bastante cauteloso?”. Pasar das porcentaxes de resposta afirmativa ou negativa a esta pregunta á versión de confianza como “interese propio encapsulado” doutro Hardin –Russell– (1993) é, como mínimo, arriesgado. Non quero dicir con isto, de ningunha maneira, que ese indicador de “confianza xeneralizada” non sexa importante. De feito, pode que estea apuntando á raíz mesma da cohesión social, á distribución das capacidades vitais –en palabras de Dahrendorf– e ao entramado institucional que as configuran (véxase Uslaner, 2002; Rothstein e Uslaner, 2005; Luque, 2003). O que me parece indubidable é que a controversia sobre a “confianza social” fai aínda máis inestable o heteroxéneo paquete de variables e teorías que abrangue o concepto de capital social.
- 8 E con resultados a miúdo moi positivos, como o mercado de emisións de xofre norteamericano; véxase Tietenberg (2003) para unha boa introdución ao tema.
- 9 A aplicación experimental de xogos como o do ultimato a diversas comunidades produce resultados incompatibles cunha definición estreita de racionalidade (Henrich *et al.*, 2001), que non inclúa factores coma a xustiza e a equidade nas relacións socioeconómicas.

- O xogo do ultimato consiste en que un dos xogadores pode aceptar ou rexeitar a fracción que lle ofrece outro xogador dunha recompensa monetaria. De aceptala, gaña esa fracción, e o outro xogador o resto. Esperaríamos do *homo economicus* que aceptase calquera proposta superior a cero, posto que a alternativa é quedar sen nada; porén, os resultados empíricos varían enormemente nas diversas culturas estudadas, e na maioría dos casos non se aceptan repartos “inxustos”, inferiores ao 40%.
- 10 Como sinalan tantos dos seus teóricos, o capital social é un deses raros recursos que tenden a aumentar co uso e a diminuír ao non seren postos en práctica.
- 11 Véxase a acerba crítica de John Harriss (2001) ao programa despolitizador en que se enmarca o uso da noción de capital social por moitos “entusiastas” desta institución.
- 12 Este é o sentido con que Bourdieu emprega o termo, e que Ben Fine (2001) considera o máis interesante analiticamente, fronte á versión de Putnam.
- 13 O lector encontrará un “menú” de innovacións democráticas no informe de Graham Smith para a Comisión PoWEr (2005).
- 14 Para unha aplicación aos problemas alimentarios, véxase Luque (2005a).
- 15 Hai variacións importantes entre as distintas e cada vez máis numerosas experiencias de xurados de cidadáns que tiveron lugar ata a data; véxase Kenyon *et al.* (2003).

BIBLIOGRAFÍA

- Baber, W. F. e Bartlett, R. V. 2005. *Deliberative Environmental Politics. Democracy and Ecological Rationality*. Cambridge: MIT Press.
- Ballarino, G. 2006. «¿Que fai que a democracia funcione? Cultura, economía e diferenzas territoriais na Italia contemporánea», *Administración e Cidadanía*, 1 (1), pp. 7–28.
- Cleaver, F. 2005. «The Inequality of Social Capital and the Reproduction of Chronic Poverty», *World Development*, 33 (6), pp. 893–906.
- Edwards, M. 2000. «Enthusiasts, Tacticians and Sceptics: The World Bank, Civil Society and Social Capital», *The Kettering Review*, 18, pp. 39–51. Tamén dispoñible en liña. <<http://povlibrary.worldbank.org/library/view/4608/>> [Consulta: 28 de decembro de 2006]
- Fine, B. 2001. *Social Capital versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*. Londres: Routledge
- Hardin, G. 1968. «The Tragedy of the Commons», *Science*, 162, pp. 1243–1248.
- Hardin, R. 1993. «The Street Level Epistemology of Trust», *Politics and Society*, 21, pp. 505–531.
- Harriss, J. 2001. *Depoliticizing Development: The World Bank and Social Capital*. Delhi: LeftWord Books.
- Henrich, J.; Boyd, R.; Bowles, S.; Camerer, C.; Fehr, E.; Gintis, H. e McElreath, R. 2001. «In Search of Homo Economicus: Behavioral Experiments in 15 Small-Scale Societies», *The American Economic Review*, 91 (2), pp. 73–78.
- Kenyon, W.; Nevin, C. e Hanley, N. 2003. «Enhancing Environmental Decision-Making Using Citizens’ Juries», *Local Environment*, 8 (2), pp. 221–232.
- Knack, S. e Keefer, P. 1997. «Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation», *The Quarterly Journal of Economics*, 112 (4), pp. 1251–1288.
- Luque, E. 2005a. «Jurados ciudadanos y organismos genéticamente modificados», *Revista Internacional de Sociología*, 40, pp. 231–246.
- 2005b. «Researching Environmental Citizenship and its Publics», *Environmental Politics*, 14 (2), pp. 211–225.
- 2003. *Del capital social a la política*. Tese doutoral. Madrid: UCM Servizo de Publicacións. Tamén dispoñible en liña. <<http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t26505.pdf>> [Consulta: 28 de decembro de 2006].
- 2001. «Regreso a Tocqueville: la teoría del capital social como síntoma y desafío». Comunicación presentada no VII Congreso de Socioloxía da FES, Salamanca, 22-24 de setembro. [en liña]. <<http://www.fes-web.org/sociopolitica/cisp/socipoli/luque.pdf>> [Consulta: 28 de decembro de 2006].
- Milner, H. 2002. *Civic Literacy. How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover: Tufts University Press.
- Ostrom, E. 2000a. «Reformulating the Commons», *Swiss Political Science Review*, 6 (1), pp. 29–52.
- «Social Capital: a Fad or a Fundamental Concept?», en I. Serageldin e P. Dasgupta (eds.). *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, D.C.: World Bank.
- Ostrom, E.; Walker, J. e Gardner, R. 1992. «Covenants with and without a Sword: Self-Governance is Possible», *The American Political Science Review*, 86 (2), pp. 404–417.
- Pimbert, M. e Wakeford, T. 2003. «Prajecteepu, Power and Knowledge», *Action Research*, 1 (2), pp. 184–207.

- Pretty, J. 2003. «Social Capital and the Collective Management of Resources», *Science*, 302, pp. 1912–1915.
- Pretty, J. e Smith, D. 2004. «Social Capital in Biodiversity Conservation and Management», *Conservation Biology*, 18 (3), pp. 631–38.
- Pretty, J. e Ward, H. 2001. «Social Capital and the Environment», *World Development*, 29 (2), pp. 209–27.
- Putnam, R. D. 1966. «Political Attitudes and the Local Community», *The American Political Science Review*, 60 (3), pp. 640–654.
- 1995a. «Bowling Alone: America's Declining Social Capital», *Journal of Democracy*, 6 (1), pp. 65–78
- 1995b. «Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America», *Political Science and Politics*, 28, pp. 664–683.
- 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nova York: Simon and Schuster.
- Rittel, H. e Webber, M. 1973. «Dilemmas in a General Theory of Planning», *Policy Sciences*, 4, pp. 155–169.
- Rothstein, B. e Uslaner, E. M. 2005. «All for All: Equality, Corruption, and Social Trust», *World Politics*, 58, pp. 41–72.
- Rydin, Y. e Holman, N. 2004. «Re-Evaluating the Contribution of Social Capital in Achieving Sustainable Development», *Local Environment*, 9 (2), pp. 117–133.
- Rydin, Y. e Pennington, M. 2000. «Public Participation and Local Environmental Planning: the Collective Action Problem and the Potential of Social Capital», *Local Environment*, 5 (2), pp. 153–169.
- Saward, M. 2003. «Enacting Democracy», *Political Studies*, 51 (1), pp. 161–179.
- Schudson, M. 1999. *The Good Citizen: A History of American Civic Life*. Cambridge: Harvard University Press.
- Selman, P. 2001. «Social Capital, Sustainability and Environmental Planning», *Planning Theory and Practice*, 2 (1), pp. 13–30.
- Smith, G. 2005. *Beyond the Ballot: 57 Democratic Innovations from Around the World*. Londres: The Power Inquiry.
- Somers, M. 2005. «Let Them Eat Social Capital: Socializing the Market Versus Marketizing the Social», *Thesis Eleven*, 81, pp. 5–19.
- Tietenberg, T. 2003. «The Tradable-Permit Approach to Managing the Commons: Lessons for Climate Change», *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (3), pp. 400–419.
- Uslaner, E. 2002. *The Moral Foundations of Trust*. Nova York: Cambridge University Press.
- Van Bueren, E. M.; Klijn, E.-H. e Koppenjan, J. F. M. 2003. «Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (2), pp. 193–212.
- Verba, S.; Scholzman, K. L. e Brady, H. 1995. *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ward, H.; Norval, A.; Landman, T. e Pretty, J. 2003. «Open Citizens' Juries and the Politics of Sustainability», *Political Studies*, 51, pp. 282–299.
- Weinberg, A. S.; Pellow, D. N. e Schnaiberg, A. 1996. «Sustainable Development as a Sociologically Defensible Concept: From Foxes and Rovers to Citizen-Workers», *Advances in Human Ecology*, 5, pp. 261–302.
- Wu, B. e Pretty, J. 2004. «Social Connectedness in Marginal Rural China: the Case of Farmer Innovation Circles in Zhidan, North Shaanxi», *Agriculture and Human Values*, 21 (2), pp. 81–92.
- Zaller, J. 2003. «New Standard of News Quality: Burglar Alarms for the Monitorial Citizen», *Political Communication*, 20 (2), pp. 109–130.

As axencias tributarias autonómicas: unha visión panorámica



Este artigo realiza unha análise xeral sobre a descentralización da administración tributaria, con especial referencia ao caso español. En primeiro lugar, repásase a evidencia internacional comparada co fin de extraer algúns riscos xenéricos que guíen a nosa discusión. En segundo lugar, realízase unha simple presentación do modelo actualmente vixente en España, que contén ademais unha valoración da actuación levada a cabo pola Axencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) e dos principais puntos aos cales debe afectar a coordinación tributaria. A continuación, preséntanse os principais argumentos que fundamentan as decisións de centralización ou descentralización no contexto da administración tributaria; neste sentido, apélase a motivos relacionados coa eficiencia, a responsabilidade fiscal e a economía política.

✂ Palabras clave: axencias tributarias, financiamento autonómico, descentralización

1. INTRODUCCIÓN

O vixente sistema de financiamento autonómico encóntrase sometido a debate na actualidade. A pesar de que a súa última reforma, que entrou en vigor en xaneiro de 2002, o dotou dun carácter indefinido, algunhas insuficiencias postas de manifesto ao longo do seu percorrido e, sobre todo, o inicio de varios proxectos de reforma dos estatutos de autonomía, situárono nunha posición inestable. O deseño e a posta en marcha dun novo marco de relacións financeiras intergubernamentais parece, pois, inevitable nos próximos meses.

Desde mediados dos noventa, as sucesivas reformas do modelo de financiamento autonómico encamiñáronse a dotar de maior autonomía e corresponsabilidade fiscal as CC. AA. Os potenciais efectos destes cambios, porén, non se fixeron efectivos na medida en que o uso da capacidade normativa por parte dos gobernos rexionais non foi o suficientemente intenso. Doutro lado, a dinámica das responsabilidades de gasto asignadas ás CC. AA. (especialmente á sanidade) mostran vigorosas taxas de crecemento, o que unido ao practicamente nulo exercicio da corresponsabilidade fiscal pon de manifesto que as necesidades financeiras requiren algo máis ca axustes puntuais.

Sobre esta base, é de esperar que o novo modelo incrementa de xeito substancial a cesión de tributos ás facendas autonómicas, en porcentaxes que iguallen ou superen o 50% da base imponible de tributos como o imposto sobre a renda das persoas físicas (IRPF), o imposto sobre o valor engadido (IVE) ou os especiais. Estas circunstancias van requirir inevitablemente a modificación dunha parcela do sistema fiscal español que ata o momento permanecera allea aos cambios no sistema de financiamento autonómico: a Administración tributaria, en concreto a Axencia Estatal de Administración Tributaria e as direccións xerais de tributos adscritas ás consellerías de economía e facenda dos gobernos autonómicos.

Nunha primeira aproximación ao tema parece evidente que caben tres opcións viables sobre a base do escenario actual, dúas das cales poden interpretarse en termos secuenciais. A primeira opción consistiría no mantemento da situación actual, reforzada se acaso con acordos de colaboración máis intensos entre a AEAT e as CC. AA. A segunda opción viría dada pola creación de consorcios bilaterais entre a Administración tributaria central e as rexionais que, de forma paritaria e cooperativa, asumirían a xestión, recadación, liquidación e inspección de todos os tributos reportados no territorio autonómico. E a terceira opción, que podería verse como unha extensión desta segunda: a fusión de ambas as administracións nunha única axencia tributaria que desenvolvería as súas competencias en exclusividade en todo o territorio autonómico.

O obxectivo deste traballo consiste, pois, en expoñer os criterios e argumentos que deben facerse explícitos co fin de achegarlle fundamentos ao debate sobre a descentralización da Administración tributaria. Con esta finalidade revisamos a escasa literatura internacional e nacional sobre o tema, sistematizamos e ordenamos os seus principais resultados. Adicionalmente, valoramos o marco actual de relacións intergubernamentais en España neste terreo.

Despois da introdución, este artigo inicia un repaso da experiencia internacional en descentralización da Administración tributaria. No seguinte apartado realízase unha presentación superficial do modelo institucional actualmente vixente en España, que conta ademais cunha valoración da actuación levada a cabo pola AEAT e unha descrición dos principais puntos aos cales debe afectarlles a coordinación tributaria no noso país.

A continuación, preséntanse os principais argumentos que fundamentan as decisións de centralización ou descentralización no contexto da administración tributaria; neste sentido, apélase a motivos relacionados coa eficiencia, a responsabilidade fiscal e a economía política. Finalmente, un apartado de conclusións pecha o traballo, cunha breve discusión da principal proposta de descentralización presentada nos últimos meses no noso país: o consorcio entre a AEAT e as CC. AA.

2. OS PRINCIPAIS MODELOS DE XESTIÓN TRIBUTARIA DESCENTRALIZADA. EVIDENCIA COMPARADA

Unha boa forma de tomar contacto co tema obxecto de estudo consiste en revisar a experiencia internacional co fin de encontrar patróns comúns na organización e xestión das administracións tributarias. En particular, a nosa análise centrarase naqueles países próximos ao noso contorno económico e que teñen un certo grao de descentralización fiscal.

Convén advertir que os modelos a que nos imos referir neste apartado son sistemas que en moitos casos se encontran en continua evolución (Canadá) ou sometidos a un proceso de revisión substancial (Alemaña), polo que como tales deben interpretarse. De forma similar, hai que recoñecer que a situación en que se encontran estes modelos na actualidade é o produto dunha traxectoria anterior que, en boa parte dos casos e simplificando as cousas, obedece máis a axustes técnicos que corrixen disfuncións no seu funcionamento que a cambios na estrutura ou filosofía política que inspira os modelos de descentralización, aínda que tampouco deben descartarse estes últimos (quizais o caso de Alemaña sexa, de novo, o máis ilustrativo). Isto non é máis que unha ben coñecida consecuencia da dinámica que caracteriza os sistemas federais ou de descentralización territorial, que poden concibirse como institucións sometidas a unha continua evolución.

Antes de entrar nunha descrición máis detallada dos sistemas de administración tributaria que existen nos países do noso contorno, é preciso sinalar un par de feitos. O primeiro é que, en contra do que unha intuición inicial podería suxerir, non pode falarse de que exista un vínculo directo entre a descentralización da administración tributaria e a configuración dun país como federal ou con gobernos subcentrais de ampla autonomía fiscal. Deste modo, encontramos países como Suecia, Noruega e Dinamarca que, a pesar de contar con altos niveis de descentralización e autonomía fiscal na escala rexional e local, organizan e xestionan a súa recadación de impostos desde o nivel de goberno central. E, pola súa parte, países cun forte compoñente centralista no deseño de todas as súas institucións como o Reino Unido presentan unha intensa recadación local de determinados impostos.

O segundo refírese á dificultade para elaborar unha taxonomía relativamente compacta dos modelos de administración tributaria descentralizada que existen no mundo. Isto débese, en parte, á xa de por si elevada heteroxeneidade de modelos de federalismo fiscal que a evidencia internacional nos ofrece. Adicionalmente, as institucións tributarias dos países encóntranse en ocasións condicionadas por requisitos legais de relevancia constitucional, de tal forma que tanto as peculiaridades históricas como sociais dos países inflúen ao final no deseño da administración tributaria.

Con todo, enunciadas estas excepcións, expoñemos a continuación unha caracterización dos principais modelos de administración tributaria no que á súa descentralización territorial se refire.

Sobre a base dos traballos previos de Mikesell (2003), Martínez-Vázquez e Timofeev (2005), na evidencia comparada internacional encontramos catro modelos para caracterizar a estrutura vertical da administración tributaria:

- 1) Administración tributaria única e centralizada.
- 2) Administracións tributarias independentes e en cada nivel de goberno.
- 3) Administracións tributarias autónomas en distintos niveis de goberno pero que comparten os labores de xestión, recadación ou inspección segundo o tipo de imposto.
- 4) Administracións tributarias completamente descentralizadas e que exercen o seu ámbito de funcionamento non só sobre os tributos propios do nivel de goberno subcentral, senón tamén sobre aqueles correspondentes ao nivel federal.

Sobre a base desta clasificación xenérica, describimos a seguir o deseño das administracións tributarias de varios países que, con certos matices, poden axustarse a algún dos catro grupos anteriores.

2.1. Administración tributaria única e centralizada: Suecia

O país escandinavo é o mellor exemplo de que poden coexistir elevados graos de descentralización fiscal cunha xestión centralizada dos tributos. A Administración tributaria sueca consiste nunha estrutura piramidal cuxo vértice é o Consello Tributario Nacional, que actúa a modo de axencia tributaria central. Este organismo dirixe e coordina dez axencias tributarias rexionais que son as responsables efectivas das funcións de recadación de impostos. Ademais, tamén dependente do Consello Tributario Nacional, existe o Servizo de Cumprimento Fiscal, que ten como misión xestionar e cobrar as débedas tributarias derivadas de sancións ou multas; a estrutura deste servizo tamén se encontra descentralizada en dez axencias rexionais, pero que non coinciden necesariamente coas xurisdicións das anteriores administracións tributarias rexionais. Por tanto, o Consello Tributario Nacional exerce as súas funcións a través destas dúas estruturas rexionais, ás cales guía mediante disposicións legais comúns e procedementos administrativos xerais para todo o país.

Outras dúas características que merecerían ser subliñadas a partir do caso sueco son a filosofía de tratar ao contribuínte como un cliente e o feito de que a centralización da axencia tributaria non entra en conflito coa súa descentralización administrativa. Respecto á “filosofía do cliente” que caracteriza o sistema, deberíamos destacar que ese é un dos factores que culminaron nas diversas reformas que en 1987 e 1991 centralizaron a xestión dos impostos. Preténdese con isto que a Administración tributaria ofrezca un tratamento integral aos contribuíntes, evitando que estes teñan que visitar varias oficinas correspondentes a diversos niveis de goberno co fin de satisfacer as súas obrigas tributarias. É o que tamén deu en denominarse, en termos de mercadotecnia comercial, principio de “unha soa parada para comprar” (*one-stop shopping*).

O segundo aspecto refírese a que, a pesar de que organicamente as axencias tributarias rexionais dependen do Consello Fiscal Nacional, gozan de suficiente autonomía na súa organización interna como para definir (dentro duns límites) a súa propia política de recursos humanos ou de xestión de medios técnicos e organizativos coa intención de conseguir os obxectivos de recadación que teñen encomendados.

2.2. Administracións tributarias independentes e en cada nivel de goberno: Estados Unidos

Cada nivel de goberno (federal, estatal e local) ten a súa propia Administración tributaria encargada de xestionar aqueles tributos que son da súa competencia. Con todo, as formas

de colaboración entre niveis son máis intensas que no caso anterior, debido principalmente a que o propio esquema de asignación de potestades normativas de tributos supón compartir bases impositivas. Esta circunstancia obriga non só á necesaria colaboración no intercambio de información, senón tamén á busca de fórmulas de recadación que minimicen os custos de cumprimento e administración deste tipo de sistema de financiamento.

O caso do imposto sobre a renda, compartido polos tres ámbitos de poder, é un exemplo ilustrativo desta colaboración máis ou menos implícita. Aínda que os gobernos estatais de EUA son remisos a vincular a base impositiva do seu imposto sobre a renda ao concepto definido pola Administración federal, tamén é certo que moitos estados estadounidenses toman como base cifras da liquidación federal do devandito imposto para determinar a débeda tributaria dos seus contribuíntes. Adicionalmente, os gobernos locais que establecen recargas sobre o imposto rexional sobre a renda poden delegar esta recadación nas autoridades estatais, que simplemente lle engaden un ítem máis ao impreso que xestionan. Algo parecido ocorre cos impostos sobre vendas, que as autoridades locais harmonizaron completamente co estatal co fin de aproveitar os servizos de recadación estatais.

Non obstante, é preciso advertir que esta colaboración non é fácil. Os gobernos locais con certa frecuencia se queixan dos atrasos (inxustificados na súa opinión) que sofren nas liquidacións dos seus impostos por parte das autoridades estatais. Ao mesmo tempo, as administracións tributarias rexionais soportan os custos de administración duns recursos locais que non lles xeran un rendemento propio. Do mesmo modo, compartir impostos esixe maiores requirimentos de intercambio de información entre axencias de distintos niveis e coordinar o tratamento da dupla imposición que puidese xurdir cando un mesmo suxeito é gravado por feitos similares en xurisdicións distintas. Todos estes mecanismos de coordinación adoitan ser empregados polas autoridades tributarias estadounidenses aínda que en ocasións o resultado pode ser demasiado sensible ao carácter voluntario da dita colaboración¹.

2.3. Administracións tributarias que comparten funcións: Canadá

Neste país algúns impostos locais e rexionais son administrados polo goberno rexional, algúns impostos federais son xestionados polas provincias (nivel rexional) e, por suposto, tamén cada nivel de goberno xestiona autonomamente unha parte dos seus propios ingresos tributarios. De xeito secundario, esta situación ve ampliada a súa casuística ao non ser un modelo de aplicación homoxénea e xeneralizada a todas as provincias e territorios da federación.

O imposto persoal sobre a renda é compartido polo Goberno federal e os rexionais, pero coa excepción de Quebec todas as rexións delegaron a súa recadación no nivel central. Algo parecido ocorre co imposto sobre sociedades, aínda que neste caso Quebec, Ontario e Alberta decidiron recadalo en por si. No que ten a ver con estes impostos parcialmente sub-centrais, pero de xestión federal, os contribuíntes tan só teñen que cumprimentar un impreso que en ocasións utiliza o concepto de base impositiva definida polo goberno central (*i.e.*, o imposto sobre sociedades, aínda que con liberdade en deducións, mínimos exentos e tipos impositivos) e noutros casos definen con máis autonomía aínda os conceptos tributarios básicos con respecto aos do goberno federal (por exemplo, co imposto sobre a renda persoal).

Precisamente en situacións como esta última en que as discrepancias entre a liquidación federal e provincial poden ser de certa magnitude, o goberno federal traslada un custo de administración ás provincias. Este custo é inversamente proporcional ao grao de harmoniza-

ción do imposto provincial respecto ao federal. O goberno federal tamén se apropia dos intereses e sancións tributarias impostas aos evasores, aínda que como contrapartida ten que soportar o risco de débedas tributarias impagadas. Con periodicidade os gobernos rexionais reciben pagamentos á conta da recadación de impostos levada a cabo pola Administración central e ao final do ano fiscal procédese á liquidación definitiva.

No caso do imposto xeral sobre vendas (unha especie de IVE compartido entre o Goberno federal e os provinciais) as cousas son máis complicadas aínda se cabe. Quebec realiza a recadación de todo o imposto e cédelle a parte correspondente ao goberno federal. Este debe pagarlle unha cantidade á provincia en concepto de custos de recadación. Nova Escocia, New Brunswick e Labrador utilizan o imposto sobre vendas harmonizado segundo criterios federais e a súa recadación é xestionada polo Goberno central; os cambios en tipos impositivos e bases requiren o acordo unánime das tres provincias. Outras cinco provincias manteñen o seu propio deseño do imposto sobre vendas, que recadan de forma independente do Goberno federal con procedementos administrativos completamente diferentes. Pola súa parte, os impostos específicos propios de cada provincia son directamente recadados e xestionados polos gobernos rexionais.

2.4. Administracións tributarias completamente descentralizadas: Alemaña

O caso de Alemaña pode considerarse unha verdadeira excepción no contexto internacional: é o único país no mundo que ten a súa Administración tributaria completamente descentralizada. Coa excepción dos impostos arancelarios, ingresos por monopolios fiscais, o IVE das importacións e a tributación asociada á Unión Europea, o resto do sistema tributario alemán é administrado polos gobernos rexionais ou *länder*s.

Este esquema funciona ademais nun contexto en que a distribución territorial do rendemento das diferentes figuras impositivas está estritamente determinado pola Constitución alemá e as leis federais. Os principais impostos son compartidos principalmente entre o Goberno federal e os rexionais. Porén, a política fiscal está considerablemente centralizada e os gobernos rexionais alemáns apenas contan con autonomía fiscal propia para modificar os principais aspectos dos tributos que lles proporcionan recursos. A canle pola cal os estados alemáns poden influír no deseño impositivo é a Cámara alta, na cal se encontran representados os dezaseis gobernos rexionais.

A Administración tributaria alemá, aínda que executada a través de oficinas de facenda rexionais, guíase por patróns uniformes deseñados na escala federal co consenso de todas as autoridades subcentrais. De feito, o persoal federal comparte espazo físico co rexional nos devanditos establecementos, encontrándose agrupados uns e outros segundo a figura impositiva de que se trate. Do mesmo modo, existen acordos para compartir información entre estados na medida en que existen contribuíntes con obrigas tributarias en máis de unha xurisdición².

Por último, deberíamos sinalar que actualmente o sistema alemán de administración tributaria se encontra sometido ao debate xeral do financiamento territorial dos gobernos rexionais. Á marxe da posible ausencia de incentivos por parte das autoridades rexionais para recadar uns tributos que non lles proporcionan recursos directos, habería que aludir tamén á ligazón que ten esta cuestión co grao de nivelación do modelo no seu conxunto. En efecto, o interese que puidesen ter os gobernos dos estados por reforzar o cumprimen-

to fiscal vese atenuado na medida en que existen fortes mecanismos compensatorios que cobren a existencia de bases impositivas (artificialmente) reducidas. Isto supón uns elevados niveis de fraude fiscal, especialmente naqueles territorios máis dependentes da nivelación horizontal.

3. O MODELO ACTUAL DA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA ESPAÑOLA: UNHA VALORACIÓN

3.1. Organización e funcións actuais

Neste apartado efectuamos unha descrición sintética da configuración actual da Axencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) en España, con especial énfase na súa dimensión territorial na escala rexional. As liñas que seguen pretenden, pois, non só familiarizar o lector coa estrutura organizativa e as funcións da AEAT, mais tamén sentar as bases para unha mellor identificación dos problemas existentes.

En primeiro lugar, convén advertir que tanto as funcións e competencias da AEAT como a súa estrutura organizativa están estreitamente ligadas ao modelo de financiamento autonómico vixente. En particular, pode constatarase como as competencias de xestión dalgúns impostos se lles teñen cedido progresivamente ás CC. AA. conforme se incrementaba a súa autonomía fiscal.

En segundo lugar, podemos convir que o esquema xeral de descentralización tributaria seguido en España se aproxima ao que baixo a epígrafe “Administracións tributarias que comparten funcións” ilustramos con anterioridade. En efecto, o noso sistema tributario permite asignarlles a xestión de distintos impostos a diferentes niveis de goberno atendendo non só á titularidade da súa capacidade normativa, senón tamén, entre outros factores, á existencia de economías de escala na recadación ou a acordos de cooperación entre eles.

Ademais, o caso español, e a diferenza do de Canadá, non presenta tan ampla heteroxeneidade entre gobernos rexionais segundo as súas competencias na xestión de impostos. Como é sabido, o esquema español confórmasse en dous grandes bloques atendendo á autonomía fiscal das CC. AA.: réxime foral e réxime xeral. Mentres que as rexións incluídas no primeiro exercen a recadación sobre as principais figuras tributarias, as CC. AA. do réxime común limitan en xeral as súas competencias de xestión tributaria a aqueles impostos cuxa recadación lles foi cedida ao 100%, ademais dos impostos propios e das taxas relativas aos servizos transferidos.

Concentrándonos na actual situación das comunidades do réxime común, aos gobernos rexionais encomendóuselles a xestión, liquidación, inspección e revisión dos actos ditados en vía de xestión nos seguintes impostos:

- Imposto sobre transmisións patrimoniais e actos xurídicos documentados (ITPAXD).
- Imposto sobre sucesións e doazóns (ISD), imposto sobre o patrimonio neto (IPN).
- Tributos sobre o xogo.
- Imposto especial sobre determinados medios de transporte (IEDMT).
- Imposto sobre as vendas polo miúdo de determinados hidrocarburos (IVMDH).

Non obstante, e aínda que cunha transcendencia mínima, é preciso sinalar que algunhas das tarefas de xestión destes impostos arriba mencionadas non foron delegadas e continúan estando baixo potestade do Goberno central³. Tamén resulta de interese sinalar que as declaracións do IPN deben ser presentadas conxuntamente coas do IRPF nas oficinas da AEAT, e que o Servizo de Inspección de Tributos do Estado pode iniciar investigacións e comproba-

cións sobre elas con base nas actuacións que realicen, informando en calquera caso á respectiva comunidade autónoma.

Pola súa parte, a Administración central mantén a xestión integral do imposto sobre a renda das persoas físicas (IRPF), o imposto sobre o valor engadido (IVE), os impostos especiais sobre a fabricación de bebidas alcohólicas e derivadas, hidrocarburos e tabaco, aduanas, e o imposto sobre a electricidade, cuxo rendemento se encontra completamente cedido ás CC. AA. Esta xestión integral da recadación realízase sen prexuízo de que a Administración central leve a cabo pagamentos periódicos do rendemento territorializado destes impostos á conta aos gobernos rexionais, atendendo a distintos índices de imputación. Ao finalizar cada ano fiscal procédese a unha liquidación final.

3.2. Unha valoración

Un primeiro apuntamento que convén realizar é que a Axencia Estatal de Administración Tributaria é unha das administracións máis eficientes da Organización de Cooperación e o Desenvolvemento Económico (OCDE). Con datos de 2002, o custo de recadar 100 euros líquidos foi de 0,78 euros, mentres que en termos de recadación bruta (sen incluír devolucións), este custo se reduce a 0,68 euros. Esta razón aparece como unha das máis baixas do mundo desenvolvido, con tan só catro países con mellores resultados ca o noso (Rubio, 2004). De forma similar, segundo a OCDE, a AEAT mostra unha elevada razón de habitantes por empregado na administración tributaria (1680), por encima de Alemaña (665), o Reino Unido (730) ou Francia (788) en 2003.

Un segundo comentario de índole positiva é que, desde a súa posta en funcionamento en xaneiro de 1992, a AEAT foi unha das entidades públicas que mellor adaptou e aproveitou as vantaxes das tecnoloxías da información na organización e xestión das súas tarefas, así como nas relacións cos contribuíntes. Pode resultar ilustrativo citar algúns exemplos. Desde o ano 2000, os centros de atención telefónica da AEAT atenden entre 5 e 7 millóns de chamadas anuais; pola súa parte, durante o ano 2005 enviáronse 10 millóns de datos fiscais e borradores do IRPF, cun volume de declaracións (tamén de IRPF) presentadas a través de internet próximo aos 3 millóns e un número de visitas ao portal *web* que o ano pasado foi cifrado en 159 millóns.

Estes comentarios ofrecen en xeral un balance positivo da eficiencia e eficacia con que a Axencia Tributaria desenvolveu os seus cometidos ao longo da súa reducida historia. Non obstante, si que habería que ter presentes algúns factores que a favoreceron de xeito especial. En primeiro lugar, debe recordarse que a AEAT foi posta en marcha cunha considerable dotación de medios materiais, o que unido á forma xurídica que adoptou (ente público cun réxime xurídico propio e distinto do da Administración xeral do Estado), permitiulle incorporar con certa flexibilidade os adiantos derivados das tecnoloxías da información e a comunicación ao tempo que establecer unha estrutura relativamente racional dos seus *inputs*.

En segundo lugar, convén sinalar que as economías de escala e a sensibilidade política favorable de que gozou a AEAT nada teñen que ver co carácter marxinal dos ingresos públicos que xestionan as CC. AA. a través das súas administracións tributarias. Isto converte a AEAT nun foco de atención principal para os responsables públicos no que á dotación de medios se refire.

Durante os primeiros anos de descentralización, salvo contadas excepcións, a comunicación e coordinación entre a Administración tributaria central e as autonómicas acabadas de crear foi practicamente inexistente. Isto supón un forte contraste co exposto polo lexislador

en distintos textos legais referidos ao tema. Sobre a base dos acordos da CPFF de 1993, 1997 e 2001, as facendas rexionais viron incrementada a súa participación nos tributos estatais e, sobre todo co sistema que entrou en vigor en xaneiro de 2002, as súas competencias normativas e de xestión. En todo este proceso os mecanismos explícitos de coordinación e cooperación entre ambos os niveis de goberno no que á Administración tributaria se refire foron quedando atrás con respecto aos feitos.

A continuación, e dunha forma esquemática, enunciámos as principais necesidades que, ao noso xuízo, presenta a coordinación entre as administracións tributarias dos niveis de goberno central e autonómico, tomando como punto de partida a actual asignación de competencias normativas e na xestión dos impostos cedidos.

1. Coordinación en IVE-ITPAXD, especialmente en transmisións patrimoniais. Poden xurdir fenómenos de dupla imposición por parte de ambos os niveis de goberno.
2. Coordinación en IRPF e IPN. Aínda que posiblemente sexa o ámbito onde máis avanzada se encontra a coordinación entre ambas as administracións, aínda se admiten melloras na dispoñibilidade en contidos e en tempo de información estatal por parte das CC. AA.
3. Definición do modelo de xestión por parte das facendas autonómicas do imposto especial sobre determinados medios de transporte e do imposto sobre as vendas polo miúdo de determinados hidrocarburos.
4. Base de datos única compartida con información censal e doutra natureza, para finalidades non exclusivamente tributarias: bolsas, axudas, subvencións, etc.
5. Intercambio de información en materias como contas correntes, comprobacións de valores patrimoniais, enderezos fiscais declarados, discapacitados (para os efectos de controlar os beneficios fiscais de que estes gozan), relación de non-declarantes no imposto sobre sucesións, comprobacións de bonificacións nos tributos cedidos, etc.
6. Necesidade de información ás CC. AA. sobre os resultados alcanzados pola Axencia Tributaria no logro dos seus compromisos asumidos e nunha escala territorial.
7. Coñecemento por parte das facendas rexionais da previsión de ingresos da Administración Tributaria Central, así como do calendario previsible que estes seguirán, de maneira que cada comunidade autónoma poida deseñar o seu orzamento de ingresos con certa consistencia temporal.
8. Compromiso sobre a información previa que ambos os niveis de goberno deben proporcionar no relativo á tramitación de anteproxectos normativos de natureza tributaria. Na actualidade, esta circunstancia lévase a cabo na fase final de tramitación parlamentaria, ou mesmo cando xa foron aprobados.
9. Redución dos atrasos nos pagamentos a favor das CC. AA. en concepto de impostos compartidos⁴.

Ben é certo tamén que, sobre a base do documento aprobado pola Comisión Mixta de Coordinación Tributaria en outubro de 2004 en relación ao marco de relacións da Secretaría de Estado de Facenda e a AEAT coas CC. AA., se iniciou unha máis intensa colaboración entre os dos niveis de goberno. Ata onde chega o meu coñecemento, xa se puxeron en marcha algunhas das iniciativas previstas no devandito documento. Isto demostra que, para alén da complexidade técnica que implica a posta en marcha de determinados procedementos, a cuestión clave é a existencia dunha vontade política explícita de acometer os cambios necesarios.

4. BASES PARA UNHA DISCUSIÓN SOBRE A ESTRUTURA FEDERAL DA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Mesmo co risco de simplificar as cousas, pode establecerse que a decisión política de descentralizar a Administración tributaria debe buscar un difícil equilibrio entre dous factores que argumentan posicións contrarias (Martínez-Vázquez e Timofeev, 2005). Dun lado, en termos de eficiencia, xorden poderosos argumentos que invitan a concentrar no nivel de goberno central a xestión de practicamente case todos os tributos dun país. Do outro, apelando ás mellores condicións en que se podería levar a cabo o control por parte dos cidadáns e incentivar a responsabilidade dos gobernos subcentrais (*accountability*), procedería ceder substanciais competencias na xestión dos impostos ás facendas locais e rexionais, ademais de certas vantaxes que tamén teñen que ver cun argumento de eficiencia. De forma adicional, non resulta inverosímil encontrar posicións que sobre a base de argumentos de eficiencia defendan a descentralización da xestión tributaria, e viceversa.

A continuación, imos presentar unha discusión sobre os argumentos que fundamentan unha e outra postura. Seguindo tanto as contribucións previas de Martínez-Vázquez e Timofeev (2005) como de Mikesell (2003), expoñemos cales son os principais factores que están envoltos na descentralización tributaria. Na medida en que exista literatura empírica á nosa disposición, complementaremos os puntos de vista teóricos expostos co seu correlato aplicado.

4.1. Eficiencia e administración tributaria

Un dos principais obxectivos da administración tributaria (cando non o primordial) consiste en maximizar a recadación de impostos procedente dun determinado sistema fiscal con dúas restricións importantes: o propio orzamento da Administración tributaria e os custos de cumprimento que lles impón aos contribuíntes para satisfacer as súas obrigas tributarias. A esta aproximación ao problema (de aquí en diante) referirémonos como “obxectivo eficiencia”.

4.1.1. Economías de escala na recadación tributaria

Un dos máis poderosos argumentos en favor dunha administración tributaria centralizada reside na maior facilidade para conseguir economías de escala con axencias tributarias de maior tamaño. Neste sentido, afirmase que os custos de administración e recadación son decrecentes co volume de bases impositivas suxeitas a control, polo que descentralizar a Administración tributaria en unidades territoriais de menor tamaño suporía inevitablemente unha perda de eficiencia.

As citadas economías de escala no ámbito da xestión tributaria poden conseguirse a través de diversas canles: maior especialización profesional do cadro de persoal, utilización de ferramentas informáticas máis complexas e de mellor rendemento, procesos de xestión e tratamentos de datos máis detallados segundo as figuras impositivas (que serían especialmente custosos para un volume reducido de contribuíntes), etc.

Esta vantaxe en termos de eficiencia non debe considerarse, con todo, como un factor fóra do alcance das facendas rexionais. De feito, o propio tamaño dalgunhas comunidades autónomas, con varios millóns de contribuíntes, sitúanas en boas condicións para alcanzar ao menos similares niveis de eficiencia vinculados ao tamaño. De forma adicional, pode argumentarse tamén que precisamente un menor tamaño da Administración tributaria (coa simultánea maior proximidade ás condicións locais dos contribuíntes) permite mellores condicións

para deseñar e poñer en marcha programas específicos de recadación e inspección fiscal máis eficientes que os implementados a escala nacional.

Que evidencia empírica existe sobre a existencia de economías de escala que vinculan a redución de custos ao tamaño da organización? Desafortunadamente, o alcance desta literatura é demasiado limitado como para extraer resultados contundentes. Mentres que traballos como os de Vaillancourt (1989) –comparado con Lachance e Vaillancourt (2001)–, Plamondon e Zussman (1998), Amez e Moesen (1994) e Sjoquist e Walker (1999) proporcionan resultados en favor da existencia das economías de escala, os estudos de Moesen e Persoon (2002) e Bell (1999) non encontran unha relación directa entre o tamaño da axencia tributaria e os custos de administración soportados por esta.

4.1.2. Custos de cumprimento soportados polos contribuíntes

Tradicionalmente este leva sendo un vector pouco valorado polos *policy-makers* á hora de deseñar e pór en marcha non só as políticas de xestión tributaria senón, dun modo xeral, o propio deseño das liquidacións impositivas. Afortunadamente, na actualidade e da man dos progresos nas tecnoloxías da información e no procesamento de datos, a situación vai corrixíndose a bo ritmo.

En primeiro lugar, unha administración tributaria centralizada diminúe o número de “puntos de contacto” entre o contribuínte e as autoridades fiscais, o que supón toda unha serie de vantaxes: reduce a potencial confusión a que pode enfrontarse o contribuínte á hora de solucionar os seus problemas, evítalles molestias aos contribuíntes ao unificar os procedementos e a periodicidade dos procesos de inspección, minimiza os custos de cumprimento especialmente cando se trata de contribuíntes con bases impositibles en máis dunha xurisdición, etc.

En segundo lugar, debe admitirse que unha administración tributaria centralizada incrementa a probabilidade de que os contribuíntes reciban un trato uniforme ao longo do territorio nacional, algo que ten un efecto positivo sobre o cumprimento voluntario das obrigas tributarias (Vehorn e Ahmad, 1997). A alternativa descentralizadora pode conducir con certa probabilidade a unha heteroxeneidade no trato que, con certeza, aumenta os custos de cumprimento e incentiva movementos ineficientes (deslocalizacións) de bases impositibles en busca dun tratamento vantaxoso.

En terceiro lugar, algúns autores sinalan que a existencia dunha certa distancia entre os contribuíntes e a administración tributaria –como é o caso nun modelo centralizado– reduce as posibilidades de corrupción (Mikesell, 2003).

Aínda que, en efecto, este pode ser un argumento discutible, debe recoñecerse que unha xestión centralizada, coas autoridades tributarias relativamente afastada dos grupos de poder locais, e a maior rotación de persoal que supón unha axencia tributaria de alcance nacional, mingua as probabilidades de corrupción.

En cuarto lugar, e de forma alternativa aos tres puntos anteriores, unha administración descentralizada pode ofrecerlle ao contribuínte unha maior facilidade de acceso e cumprimento das súas obrigas tributarias; en efecto, o mellor coñecemento das condicións locais pode facilitar o deseño dos mecanismos de cumprimento fiscal. Ademais, nunha ponderación inversa á anterior, as administracións tributarias descentralizadas xeralmente ofrecen unha maior proximidade das súas oficinas administrativas ao contribuínte e reducen así os seus custos de cumprimento.

Desde unha perspectiva empírica, de novo, a evidencia dispoñible é escasa e fragmentada. Slemrod e Blumenthal (1996) estiman que os custos de cumprimento do imposto estatal sobre sociedades son o dobre que os do imposto na súa versión federal; estes autores atribúenlle esta substancial diferenza basicamente á heteroxeneidade do sistema fiscal norteamericano no nivel estatal. En sentido contrario, Errad e Vaillancourt (2000) e Lachance e Vaillancourt (2001) encontran que os custos de cumprimento de impostos provinciais en Ontario e Quebec son máis do 50% máis reducidos que os estimados no nivel federal. Pola súa banda, Plamondon e Zussman (1998) calculan que unha administración tributaria única en Canadá reduciría tan só os custos de cumprimento nun 0.1% da recadación, unha magnitude certamente mínima.

4.1.3. Xestión de bases impositivas de ámbito global

Un terceiro apuntamento relacionado coa eficiencia da Administración tributaria reside na capacidade das axencias tributarias para xestionar e controlar as obrigas fiscais asociadas a suxeitos pasivos de ámbito global. Dada a dimensión das operacións transnacionais, un pode albergar certas dúbidas sobre se as administracións subcentrais presentan o tamaño idóneo para enfrontaren os retos da globalización. Tannewald (2001) observa como moitas axencias tributarias estatais e locais en Estados Unidos se ven superadas no seu obxectivo de forzar o cumprimento fiscal de empresas multinacionais nos impostos sobre os beneficios que xestionan.

De forma complementaria, parecen sensatas tamén as apreciacións feitas por Rubio (2004) en relación á dimensión das axencias tributarias subcentrais para tratar con asuntos de escala internacional. En particular, tres cuestións deberán ser tidas en conta cando menos. A primeira refírese ás economías de escala que en termos de recursos humanos e de equipamento legal poden igualar as administracións tributarias centrais. Isto situaríaas en mellores condicións para controlar as complexas estratexias de planificación fiscal que levan a cabo as grandes empresas multinacionais, a través de prezos de transferencia, omisión fiscal, sociedades intermedias, grupos empresariais con complexas interrelacións, etc.

A segunda alude os fenómenos de dobre imposición internacional. Dado que, ao abeiro da legalidade vixente en España, correspóndelle ao goberno da nación a sinatura dos convenios internacionais sobre dobre imposición, é de esperar que unha axencia tributaria centralizada sexa a máis idónea para executar os devanditos acordos. Canto á terceira cuestión, refírese á necesaria coordinación entre o sistema aduaneiro e o tributario.

De forma semellante á dobre imposición, ao ser a primeira unha competencia estatal, procede pensar nunha xestión centralizada das operacións tributarias sobre as vendas e compras de bens e servizos ao resto do mundo.

Ademais, cómpre engadir aquí unha precisión adicional. Na medida en que existen vínculos entre estas operacións exteriores e o sistema tributario interior (pénsese, por exemplo, na xestión do IVE nas adquisicións e vendas intracomunitarias), a descentralización deste labor poría en grave perigo a xestión integrada con que ambos os sistemas deben ser tratados.

Un último apuntamento ten que ver coa aparición de conflitos xurisdicionais en facendas dun mesmo nivel. En particular, estamos a referirnos ao feito de que a existencia de axencias tributarias rexionalizadas xere disputas acerca do reparto de bases impositivas correspondentes a suxeitos pasivos que teñen distintas residencias fiscais. A anécdota do enfrontamento entre a Comunidade de Madrid e a de Cantabria polas liquidacións de impostos dunha coñecida familia adañeirada é un exemplo que ilustra este punto.

4.1.4. *Externalidades horizontais*

Existen temas como o das relacións entre eficiencia e Administración tributaria descentralizada que aínda hoxe non teñen sido suficientemente estudados, nin desde un punto de vista teórico nin desde unha perspectiva empírica, pero que desde logo posúen un interese singular. Trátase de extensións da literatura sobre externalidades horizontais ao terreo da Administración tributaria.

O desenvolvemento máis inmediato do tema, ao noso xuízo, é o ligado a procesos de competencia fiscal entre xurisdicións. Como é sabido (Wildasin, 2003), sen a existencia de acordos cooperativos entre gobernos (dun mesmo ou de diferente nivel) ou a aplicación de sancións cribles que impidan equilibrios de Nash ineficientes, as facendas nacionais, rexionais ou locais poden elixir políticas fiscais subóptimas a fin de atraer bases impositivas á súa xurisdición. Noutras palabras, os gobernos subcentrais teñen incentivos para establecer impostos máis reducidos ca os dos seus veciños co fin de “roubarlles” bases impositivas que, de seguir un criterio unicamente de eficiencia asignada, habrían terse situado noutro territorio.

Estes fenómenos de competencia fiscal dan lugar a equilibrios ineficientes co que todos os gobernos implicados ven prexudicada a súa recadación ou provisión de servizos públicos. Se ben as ferramentas tradicionais neste tipo de estratexias acostuman ser os elementos máis visibles dos impostos, como o tipo impositivo ou as deducións, non cabe descartar tamén outras igual de eficaces.

En particular, poden concibirse prácticas baseadas en requisitos de cumprimento fiscal laxos que, ben por omisión, ben por indiferenza deliberada, xeren un tratamento fiscalmente favorable sobre aqueles impositivos que se desexa atraer. Estaríamos a falar de competencia fiscal provocada por unha actitude condescendente por parte das axencias tributarias rexionais respecto á fraude fiscal. Traballos especializados sobre este asunto son os de Cremer e Gahvari (2000) e Stöwhase e Traxler (2005).

4.2. Responsabilidade fiscal e administración tributaria

Nas liñas que seguen poremos o acento sobre os efectos que en termos de corresponsabilidade fiscal implica unha administración tributaria descentralizada. De forma simétrica a como se fixo con anterioridade, neste caso a énfase estará situada sobre as vantaxes que a existencia de axencias tributarias rexionais pode supor en termos de responsabilidade fiscal. Non obstante, ao igual que antes, tamén se apuntarán desde este terreo razóns que avalen a posición contraria, isto é, a de aqueles que defenden unha administración tributaria relativamente centralizada.

4.2.1. *Visibilidade e corresponsabilidade fiscal*

Posiblemente o principal argumento a prol do deseño e funcionamento de administracións tributarias descentralizadas resida nas positivas consecuencias que estas terían sobre a corresponsabilidade e a autonomía fiscal. En canto á primeira, varios autores (Mikesell, 2003) subliñan que é unha das canles máis relevantes a partir de que flúe a responsabilidade fiscal e a xestión de impostos. Na medida en que os gobernos subcentrais proporcionan unha cara visible que recada impostos –a través das súas propias axencias tributarias–, o cidadán (que é á vez contribuínte e votante) identifica con máis claridade cal é o nivel de goberno que administra os seus impostos.

Este faceta vese reforzada se engadimos razóns de cumprimento fiscal voluntario ou moral fiscal. Günth *et al.* (2005) destacan por medio dun estudo de economía experimental que a moral fiscal é máis reducida cunha administración central que cunha maior proximidade ao contribuínte a través de axencias rexionais.

No entanto, este argumento pode ser cualificado desde outra perspectiva e, así, McLure (2003) e Bird (2001) pensan que a existencia de axencias tributarias rexionais non é unha condición nin necesaria nin suficiente para xerar corresponsabilidade fiscal nos gobernos subcentrais. Engaden, estes autores, que a verdadeira visibilidade dos impostos por parte da cidadanía depende do deseño específico dos impostos e da facenda multinivel. En moitos casos, a título de exemplo, abonda con recadros ou liquidacións parcialmente diferenciadas para os impostos locais ou rexionais no impreso nacional para que o contribuínte sexa realmente consciente do goberno que recibe os seus tributos. Neste sentido, arguméntase desde esta posición que a responsabilidade fiscal non está tan estritamente ligada ao deseño de administracións tributarias descentralizadas como aos distintos mecanismos de visibilidade fiscal que poden ser postos en marcha nas liquidacións tributarias.

Tampouco pode utilizarse o argumento da visibilidade fiscal xerada por axencias tributarias propias inclusive nos casos comunmente aceptados, coma o dos impostos sobre a propiedade inmobiliaria. O feito de que a xestión deste imposto estea descentralizada na maioría dos países non pode xustificarse apelando á maior visibilidade que esta recadación local xera sobre os contribuíntes. Pénsese que, polo xeral, estes impostos son pagados a través de domiciliacións bancarias periódicas que evitan practicamente calquera contacto entre contribuíntes e administración.

4.2.2. *Autonomía fiscal*

Un poderoso argumento que respalda a existencia de axencias tributarias de ámbito subnacional é que esta incrementa a autonomía fiscal dos gobernos rexionais e locais. Certamente, parafraseando a Casanegra (1990), pode afirmarse que dalgún xeito a Administración tributaria é a política tributaria, o cal indica que a verdadeira autonomía das facendas de calquera nivel de goberno polo que respecta aos ingresos reside no seu poder para recadar impostos, no sentido literal da expresión.

Este apuntamento admite unha extensión menos abstracta no senso de que un maior control da recadación de impostos por parte das facendas subcentrais evitaríalles moitos dos problemas financeiros derivados da súa elevada dependencia das transferencias verticais do goberno central. Veehorn e Ahmad (1997) sinalan neste punto que baixo unha administración tributaria fortemente centralizada os gobernos subcentrais perciben xustificadamente que teñen un escaso control sobre os seus propios ingresos.

Ademais, esta circunstancia adoita xerar en ocasións agudos problemas de fluxos de caixa. A lentitude e falta de precisión con que os gobernos estatais nos Estados Unidos liquidan a favor das facendas locais aquela parte dos ingresos sobre a renda ou as vendas que lles corresponden pero que no seu canto son recadadas polos Estados, é unha queixa relativamente común e frecuente nos municipios norteamericanos (Mikesell, 2003). Grady (1997) calculou a diferenza entre o valor neto presente das diferenzas no tempo dos pagamentos que corresponden aos gobernos subcentrais e obtivo un valor de 100 millóns de dólares de 1995 nun só exercicio orzamentario. Tamén a estimación da Generalitat catalá ofrece cifras nada desprezables para o caso español (ver nota ao pé anterior).

Desta falta de control autónomo das facendas subcentrais sobre os seus propios ingresos, deriva outro atranco. A escasa dispoñibilidade de información tributaria sobre as súas propias bases impositivas –recadadas por unha instancia superior– impide aos gobernos rexionais realizar estimacións fiables sobre as súas previsións de ingresos e tamén simulacións dos efectos das reformas fiscais adoptadas polos propios gobernos subnacionais.

Debe admitirse, así mesmo, que todos estes inconvenientes procedentes dunha xestión centralizada dos impostos poden ser neutralizados a través de varios mecanismos. En relación aos desfases entre a recadación dos impostos centralizada e a disposición efectiva dos recursos por parte da facenda subcentral, cabe a posibilidade de establecer entregas a conta periódicas e sancións explícitas sobre os atrasos en que incorra a Administración tributaria central. A experiencia demostra que na maioría dos casos estes atrasos son tecnicamente evitables e adoitan ter como orixe un problema de vontade política. De xeito semellante, a ausencia de información á disposición das facendas rexionais e locais admite unha solución perfectamente viable: a creación de mecanismos efectivos de colaboración na xestión das bases tributarias.

4.2.3. *Incentivos á recadación*

O punto que agora imos abordar foi exposto con certa esaxeración por Dillinger en 1991. Segundo este autor, a elección do modelo territorial para a Administración tributaria é un dilema entre indiferenza e incompetencia. Por unha banda, unha axencia tributaria centralizada dispón dos medios técnicos e de persoal adecuados para desempeñar con competencia a súa función, pero carece de incentivos para xestionar eficientemente os tributos que recada para as facendas subcentrais.

Pola outra, descentralizar a Administración tributaria corrixe este problema de incentivos, pero coloca a responsabilidade de xestionar impostos nunhas administracións territoriais que non contan coa mesma dotación de *inputs* que a central, coa conseguinte perda de eficiencia. En definitiva, nun mundo con recursos limitados convén elixir en que áreas dos departamentos de recadación e inspección se invisten os recursos, e nesa toma de decisións dilucidar quen é o único ou principal beneficiario do rendemento impositivo resulta crucial.

Existen varias formas de encarar este asunto. Unha das principais consistiría en establecer unha taxa que a administración beneficiaria había pagarlle á que leva a cabo a recadación co fin de cubrir unha parte dos seus custos e fixar un incentivo para que a recadación se faga no tempo e na forma adecuados. Esta é unha práctica relativamente usual nalgúns estados norteamericanos que cargan un prezo aos gobernos locais cuxos impostos sobre as vendas ou sobre a renda xestionan.

O problema xorde á hora de determinar esta taxa, xa que, máis ben se fixa mediante acordos políticos en que algúns axentes teñen un considerable poder de negociación (os niveis de goberno superiores que ofrecen a súa loxística recadadora) baseado na súa maior dispoñibilidade de información sobre os custos de recadación das súas axencias e o seu tamaño económico e político. A xuízo de Martínez-Vázquez e Timofeev (2005), o deseño óptimo desta taxa non só debe contemplar os custos reais nos que incorre a administración que presta o servizo de recadación senón que inclusive debería estar vinculada a unha porcentaxe sobre a recadación de impostos.

Unha segunda suxerencia para eludir este problema de incentivos reside en basear o sistema de financiamento dos distintos niveis de goberno nos impostos compartidos. Non obstante, tal e como sinalan Hemming *et al.* (1997), pór en marcha mecanismos de reparto de

bases impositivas comúns non soluciona *per se* o problema, a menos que as porcentaxes de participación das distintas administracións sexan idénticas e non queden fóra deste reparto figuras impositivas de substanciais rendementos para o Goberno central; do contrario, a axencia tributaria central, cun orzamento limitado, dedicaralles máis recursos á recadación efectiva e á loita contra a fraude naqueles tributos onde a súa participación sexa exclusiva ou simplemente maior.

4.2.4. *Sistema de financiamento dos gobernos subcentrais*

Un aspecto de singular importancia na discusión sobre corresponsabilidade fiscal e administracións tributarias descentralizadas encóntrase nos vínculos que existen entre o sistema de financiamento dos gobernos subnacionais e a eficiencia con que son recadados os impostos por parte destas administracións.

Neste sentido, o traballo que tomamos como referencia é o de Esteller (2003). Esta achega analiza os factores de distinta índole que condicionan a eficiencia con que as facendas rexionais españolas xestionan a recadación dos impostos que teñen cedidos. O principal resultado respecto ao tema que aquí nos interesa é que o nivel de eficiencia diminúe conforme aumenta a porcentaxe que as transferencias incondicionadas supoñen nos recursos totais das comunidades. Este fenómeno prodúcese a partir dun certo limiar da mencionada porcentaxe que está situado aproximadamente entre o 20% e o 35% e segundo os anos considerados. Canto maior é a dependencia dos gobernos rexionais respecto aos recursos procedentes da Administración central en forma de subvencións, menor é a eficiencia con que aqueles recadan os tributos cedidos.

A orixe deste fenómeno pode atoparse nun efecto renda que estas transferencias incondicionadas xeran sobre o comportamento das facendas subcentrais. Isto é, se convivimos en que o incremento da eficiencia técnica das axencias tributarias rexionais require inspeccións máis estritas e un control máis firme das posibles situacións de omisión e evasión fiscal, resulta evidente que esta estratexia ten uns custos políticos para a facenda rexional que pode non estar disposta a soportar.

Neste caso, un xeneroso sistema de transferencias intergubernamentais reduce a necesidade de recursos que a facenda autonómica deba achegar ás arcas rexionais mediante, por exemplo, un maior control fiscal sobre os tributos cedidos.

Ademais, Esteller (2003) tamén destaca que este efecto renda que rebaixa a intensidade recadatoria das facendas subcentrais non existiría se analizásemos as transferencias condicionadas. Neste caso, as CC. AA. poderían tentar recuperar os graos de autonomía fiscal perdidos pola condicionalidade dos recursos que reciben e incrementar os recursos propios que recadan a través dos impostos que teñen cedidos. Noutra orde de cousas, as relacións inversas entre a eficiencia na recadación de impostos e o peso das transferencias condicionadas fanse máis intensas de considerarmos períodos de tempo máis prolongados na análise empírica. Isto pode revelar unha certa consolidación nas expectativas de financiamento a longo prazo, que non fai perigar o nivel de recursos que ano tras ano conseguen as CC. AA. con un custo político cero.

4.2.5. *Doutros aspectos de economía política*

Neste punto incluiremos un par de temas que poderíamos calificar como propios da economía política, pero con substanciais extensións cara á descentralización da administración

tributaria en particular e de todas as funcións de gastos e ingresos públicos en xeral. O primeiro deles alude ás probabilidades diferenciais de desenvolver comportamentos corruptos nun marco de axencias tributarias descentralizadas respecto a outro en que esta función estea centralizada.

En principio, non deberían atoparse condicionantes específicos que favorezan a corrupción nas facendas rexionais, independentemente do que suceda no nivel nacional. De feito, a escasa evidencia dispoñible ata o momento non confirma un nexo causal entre descentralización en sentido amplo (e iso inclúe a xestión dos impostos) e niveis de corrupción (Martínez-Vázquez e Timofeev, 2005). Establecido isto, no deben esquecerse porén tres detalles.

Un ten relación coa propia natureza da descentralización, en virtude da cal os responsables e xestores da Administración tributaria se sitúan máis preto dos grupos de presión e políticos locais, co cal se amplían as probabilidades de influencia destes sobre aqueles e, tamén por conseguinte, a probabilidade de corrupción. Un segundo aspecto alude á menor rotación de persoal que experimentan as axencias tributarias locais ou rexionais, dado que o seu ámbito territorial de actuación é indefectiblemente menor; este factor favorece contactos máis intensos entre o persoal da Administración tributaria e os contribuíntes. E, para finalizar, os gobernos subnacionais teñen menos posibilidades de contar con profesionais de alta cualificación e ben remunerados que sexan relativamente inmunes ás presións corruptoras (Mikesell, 2003).

En calquera caso, convén reiteralo, existe unha escaseza considerable de estudos que acrediten unha maior probabilidade de corrupción nun marco descentralizado. Ademais, por outra banda, e seguindo a Radian (1980), cabe a posibilidade de que unha estrutura recadatoria e inspectora descentralizada aumente o cumprimento fiscal.

Respecto ao segundo tema de economía política, de novo o traballo de Esteller (2003) proporciona unha suxerente relación aplicada á realidade autonómica española. Nesta referencia aparece o dato de que os niveis de eficiencia técnica das administracións tributarias rexionais presentan unha relación non-monótona co volume de déficit público autonómico (graficamente isto significaría unha función con forma de U). Noutras palabras, mentres que para niveis reducidos de déficit, os incrementos neste diminúen a eficiencia con que se recadan os impostos cedidos, superado un certo nivel de desequilibrio fiscal aumentos no déficit conducen a mellores resultados no que á eficiencia recadatoria se refire. Isto apunta na dirección dunha conexión entre o poder político rexional (responsable do déficit) e a administración tributaria, o que lles confire graos adicionais de responsabilidade fiscal e autonomía tributaria ás facendas subnacionais.

Un último aspecto –quizais non tanto vinculado exclusivamente a temas de economía política como a cuestións organizativas– refírese á eficiencia con que as administracións tributarias autonómicas recadan os impostos que teñen encomendados. Esteller (2006) amosa con datos de 2002 que mentres cada empregado da administración tributaria catalá se corresponde con 7480 millóns de euros de recadación impositiva nos tributos cedidos, esta cifra non chega aos 1485 millóns de euros no caso de Castela-A Mancha. Se ben é certo que unha parte desta diferenza reside nas diferenzas de capacidade fiscal dos territorios (e, en menor proporción, na progresividade dalgúns dos impostos cedidos), tamén é certo que Cataluña non é cinco veces máis rica que Castela-A Mancha. Este simple cálculo pon de manifesto unha realidade que debe ser explicada antes de iniciar unha descentralización da administración tributaria con tan dispares resultados na situación actual.

5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Este traballo persegue tres obxectivos: 1) facer un percorrido polos principais modelos de descentralización da administración tributaria no mundo; 2) ofrecer unha síntese dos principais argumentos económicos que respaldan as distintas opcións no debate descentralización *versus* centralización; e 3) sobre a base da descrición e funcionamento da administración tributaria en España, ofrecer unha serie de comentarios ligados á necesidade de coordinación entre os niveis de goberno. Con este guión poden extraerse unha serie de conclusións que, ao mesmo tempo, ofrecen algunhas orientacións sobre o futuro reto das administracións tributarias no noso país.

En primeiro lugar, debe recoñecerse non só a heteroxeneidade de modelos de descentralización da administración tributaria (o que dificulta a realización dunha posible taxonomía) senón o estreito vínculo entre o esquema elixido e as peculiaridades propias do país: historia, restricións constitucionais, condicionantes políticos, relacións financeiras intergubernamentais, etc. Iso conduce a que non existan formulacións facilmente exportables e tamén a que os modelos se atopen en continua evolución.

En segundo lugar, a pesar de que unha aproximación preliminar ao tema nos suxerise o contrario, convén sinalar que non é certo que se estableza un vínculo directo entre descentralización tributaria e descentralización da administración tributaria (Suecia), nin que esta se atopa necesariamente ligada a máis autonomía fiscal por parte dos gobernos subcentrais (Alemaña) nin tampouco que o modelo de descentralización da axencia tributaria deba seguir un patrón único e homoxéneo en todo o país (Canadá).

En terceiro lugar, e dado o peso dos argumentos relacionados coa eficiencia e os custos da descentralización, parece evidente que o deseño máis adecuado para unha administración tributaria descentralizada debe ter en conta, coa mesma ponderación, argumentos de eficiencia e eficacia económica e posturas políticas federalistas.

Noutras palabras, se ben a descentralización da administración tributaria ten poderosos argumentos procedentes do campo da economía política que a respaldan (e, con matices, son relativamente fáciles de expor á cidadanía), non é menos certo que a xestión da AEAT levada ata o día de hoxe conta con suficientes activos como para non renunciar a eles por un mal entendido federalismo que pode deteriorar as relacións do contribuínte coas administracións.

Neste senso, e en cuarto lugar, dada a experiencia internacional dispoñible, os argumentos económicos proporcionados e a previsible natureza do futuro modelo de financiamento autonómico, resulta obvio que o deseño da administración tributaria en España debe evitar os dous extremos: a completa descentralización ou o reforzamento da AEAT como administración (se non única, si) principal do modelo tributario español. Agora ben, ese equilibrio proposto non resulta fácil de aprehender nin de pór en marcha, pero tampouco convén dramatizar este feito pois a experiencia internacional e a propia natureza dos procesos federais amosan que estas tensións e difíciles equilibrios son inevitables.

Finalmente, convén dedicar unhas liñas á principal proposta sobre descentralización da administración tributaria lanzada ata o momento: a creación de consorcios entre a AEAT e as CC. AA. Un primeiro aspecto que hai que destacar é o considerable grao de imprecisión que contén esta proposta. Os maiores detalles acerca da súa natureza e desenvolvemento atópanse contidos no Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, aínda que tamén outras comunidades como Andalucía ou Valencia veñen apostando por iniciativas semellantes, pero con igual ou superior grao de imprecisión.

Segundo, por tanto, o recollido no Estatuto catalán, encontraríamos dúas etapas no proceso de descentralización da administración tributaria. Na primeira crearíase a Axencia Tributaria de Cataluña (ATC), encargada da xestión, recadación, liquidación e inspección de todos os tributos propios do goberno rexional, así como, por delegación do Estado, dos tributos estatais cedidos totalmente. A AEAT, pola súa parte, mantería as súas competencias no resto de tributos acumulados en Cataluña. Nesta primeira fase (que pode durar ata dous anos) crearíase tamén un consorcio no cal estarían representadas a ATC e a AEAT de xeito paritario. A misión deste consorcio sería a de levar a cabo as anteriores funcións tributarias de forma conxunta entre ambas as administracións e referidas non só ás figuras impositivas anteriores, senón tamén aos tributos que o Estado puidese delegar en favor do goberno rexional e aos que, pola súa natureza ou especial trascendencia para o goberno autonómico, requirían a correspondente colaboración.

Nunha segunda etapa este consorcio transformaríaase na Axencia Tributaria en Cataluña que tería competencias sobre todos os impostos producidos en Cataluña de forma única. Cabe a dúbida relativa ao que ocorrerá cos impostos aduaneiros ou a forma de resolver os chamados “puntos de conexión” sen unha AEAT, ademais doutros interrogantes sobre aspectos organizativos, recursos humanos, toma de decisións, etc., que xa de por si se descoñecen para a etapa previa do consorcio. Polo menos unha cousa si parece clara: a proposta catalá (e outras que replican o seu contido) avogan por adoptar unha forma xurídica similar á da AEAT, polos comprobados efectos beneficiosos que unha maior flexibilidade ten sobre a súa eficacia e eficiencia.

Notas

- * Agradezo os comentarios recibidos de Santiago Lago, Regina Losada e Isabel Comas. Tamén a inestimable colaboración de Alex Esteller, ao goberme de bibliografía e ideas novidosas respecto ao tema. Calquera erro ou omisión, por outra parte, é da miña exclusiva responsabilidade.
- 1 Existe un caso interesante de colaboración entre gobernos locais en Ohio, onde sobre a base de intereses comúns crearon unha Axencia Central de Recadación que xestiona os impostos sobre a renda de 43 municipios. Esta Axencia é financiada polos municipios que conforman o consorcio que, sobre a base da súa autonomía fiscal, poden adherirse a ela ou non.
 - 2 A modo de anécdota, queremos sinalar que esta información é transmitida en formato papel, pois os distintos gobernos rexionais non operan co mesmo sistema informático. O fracaso da empresa FISCUS, creada en 2001 polo Goberno federal e 15 estados federados para ofrecer un *software* común a contribuíntes e administracións, ilustra estes problemas. Agora a aposta neste sentido denomínase EOSS e está baseada na plataforma tecnolóxica do sistema bávaro.
 - 3 Por exemplo, a recadación do ITPAXD cando esta se leve a cabo con efectos timbrados.
 - 4 Estimacións do departamento de Economía da *Generalitat* catalá calcularon os ditos custos en 36 millóns de euros só para Cataluña.

BIBLIOGRAFÍA

- Amez, L. e Moesen, W. 1994. De Taxatiediensten van de Vennootschapsbelasting. Center for Economic Studies, mimeo.
- Bell, M. E. 1999. «An Optimal Property Tax: Concept and Practices» [en liña], relatorio presentado no Curso Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management organizado polo World Bank Institute en Almaty (Kazakhistán) entre os días 17 e 21 de abril de 2000. <<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Almaty/mbell.pdf>> [Consulta: 16 de xaneiro de 2007].
- Bird, R. M. 2001. «Subnational Revenues: Realities and Prospects». Working Paper 0401. Georgia State University.
- Bird, R. M.; Wallich, C. I. e Peteri, G. 1995. «Financing Local Government in Hungary», en R. M. Bird, R. D. Ebel e C. I. Wallich (eds.). *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*. Washington D. C.: World Bank.

- Casanegra, M. 1990. «Administering the VAT», en M. Gillis, et al. (eds.). *Value Added Taxation in Developing Countries*. Washington D. C.: World Bank.
- Cremer, H. e Gahvari, F. 2000. «Tax Evasion, Fiscal Competition and Economic Integration», *European Economic Review*, 44 (9), pp. 1633-1657.
- Dillinguer, W. 1991. *Urban Property Tax Reform Guidelines and Recommendations: Urban Management and Municipal Finance*. Washington D. C.: World Bank.
- Erard, B. e Vaillancourt, F. 1992. «The Compliance Costs of a Separate Personal Income Tax System for Ontario: Simulations for 1991». Toronto: Fair Tax Commission.
- Esteller, A. 2003. «La eficiencia en la administración de los tributos cedidos», *Papeles de Economía Española*, 95, pp. 320-334.
- Esteller, A. 2006. La administración tributaria en España. Universidade de Barcelona.
- Grady, P. 1997. «An Analysis of Personal Income Tax Flows to Provinces under the Income Tax Collection Agreements». *Global Economics* (diciembre).
- Güth, W.; Levati, V. e Sausgruber, R. 2005. «Tax Morale and (De-)Centralization: An Experimental Study». *Public Choice* 125 (1-2), pp. 171-188.
- Hemming, R., Mates, N. e Potter, B. 1997. «India», en T. Ter-Minassian, (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D. C.: IMF.
- Lachance, R. e Vaillancourt, F. 2001. «Quebec's Tax on Income: Evolution, Status and Evaluation», en D. Brown (ed.). *Tax Competition and the Fiscal Union: Balancing Competition and Harmonization in Canada*. Kingston: Institute of Intergovernmental Relation.
- McLure, C. E. Jr. 2003. «Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy». *Bulletin for International Fiscal Documentation* (diciembre).
- Martínez-Vázquez, J. e Timofeev, A. 2005. «Choosing between Centralized and Decentralized Models of Tax Administration», Working Paper 05-02. Georgia State University.
- Mikesell, J. L. 2003. «International Experiences with Administration of Local Taxes: a Review of Practices and Issues» [en línea]. World Bank Thematic Group on Tax Policy and Administration, marzo de 2003. <<http://www1.worldbank.org/wbiiep/decentralization/library1/Mikesell.pdf>> [Consulta: 16 de xaneiro de 2007].
- Moesen, W. A. e Persoon, A. 2002. «Measuring and Explaining the Productive Efficiency of Tax Offices: a Non-Parametric Best Practice Frontier Approach». *Tijdschrift voor Economie in Management*, 3 pp. 399-416.
- Plamondon, R. e Zussman, D. 1998. «The Compliance Costs of Canada's Major Tax Systems and the Impact of Single Administration», *Canadian Tax Journal*, 46 (4), pp. 761-785.
- Radian, A. 1980. *Resource Mobilization in Poor Countries, Implementing Tax Policies*. Nova Jersey: Transaction.
- Rubio, J. J. 2004. ¿Tiene ventajas una agencia tributaria integrada a nivel nacional? El caso de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en España. Universidade de Castela-A Mancha.
- Sjoquist, D. L. e Walker, M. B. 1999. «Economies of Scale in Property Tax Assessment». *National Tax Journal*, 52, pp. 207-220.
- Slemrod, J. e Blumenthal, M. 1996. «The Income Tax Compliance Cost of Big Business», *Public Finance Quarterly*, 24 (4), pp. 411-438.
- Stowhase, S. e Traxler, C. 2005. «Tax Evasion and Auditing in a Federal Economy». *International Tax and Public Finance* 12, pp. 515-531.
- Tannewald, R. 2001. «Are State and Local Revenue Systems Becoming Obsolete?», *New England Economic Review*, 4, pp. 27-43.
- Vaillancourt, F. 1989. «The Administrative and Compliance Costs of Personal Income and Payroll Tax System in Canada, 1986». *Canadian Tax Paper* 86.
- Vehorn, C. L. e Ahmad, E. 1997. «Tax Administration», en T. Ter-Minassian, (ed.). *Fiscal Federalism in Theory and Practice*. Washington D. C.: IMF.
- Wildasin, D. 2003. «Fiscal Competition: An Introduction», *Journal of Public Economic Theory*, 5 (2), pp. 169-176.

IGNACIO LAGO PEÑAS _Universidade Pompeu Fabra
JOSÉ RAMÓN MONTERO GIBERT _Centro de Estudos Avanzados en Ciencias Sociais (Instituto Juan March)/
Universidade Autónoma de Madrid _[131-150]

Atallos informativos e voto en tres referendos españois



É ben sabido que os votantes teñen unha escasa información política nas eleccións de masas. Con todo, adoita sinalarse que poden usar a heurística ou os atallos cando deciden quen van apoiar. Este artigo emprega as enquisas realizadas polo Centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS) con motivo dos referendos constitucionais de 1978 e 2005 e o referendo sobre a entrada de España na OTAN en 1986 para analizar se os atallos lles permiten aos votantes mal informados emular o comportamento dos votantes relativamente ben informados.&

& Palabras clave: atallo, heurística, eleccións, referendo

1. INTRODUCCIÓN¹

Entre os fundamentos dos modelos clásicos da democracia, en particular da ateniense, a existencia de cidadáns ben informados e interesados na política é probablemente o máis importante (Held, 1996). Na famosa oración fúnebre atribuída a Pericles no s. V a. C. e composta por Tucídides poucas décadas despois de que fose pronunciada, por exemplo, pode lerse que “arraigada está neles [nos atenienses] a preocupación polos asuntos privados e tamén polos públicos; e estas xentes, dedicadas a outras actividades, entenden non menos dos asuntos públicos. Somos os únicos, en efecto, que consideramos o que non participa destas cousas, non xa un tranquilo, senón un inútil, e nosoutros mesmos, ou ben emitimos o noso propio xuízo, ou ben deliberamos rectamente sobre os asuntos públicos, sen considerarmos as palabras un prexuízo para a acción, senón o non aprendermos de antemán mediante a palabra antes de pasar de feito a executar o que é preciso”².

Agora ben, décadas de investigación con datos individuais tras a aparición das primeiras enquisas nos anos corenta do século pasado teñen posto de manifesto repetida e incontestablemente a ignorancia e falta de sofisticación dos votantes³. Berelson, Lazarsfeld e Gaudet (1954: 307-310) foron algúns dos primeiros que notaron estas carencias dos individuos cando concluían que “os nosos datos revelan que certos requirimentos comunmente asumidos para o adecuado funcionamento da democracia non se dan no comportamento do cidadán medio (...). Moitos votan sen unha implicación real nas eleccións (...). O cidadán non ten moita información sobre os detalles da campaña (...). Nun sentido rigoroso ou estrito os votantes non son moi racionais”. E pouco despois Campbell, Converse, Miller e Stokes (1960: 543) confirmaban que “[o electorado] é case completamente incapaz de xulgar a racionalidade das accións do goberno; sabe pouco sobre as políticas particulares e o que conduciu a elas, a masa do electorado non é nin capaz de valorar os obxectivos nin a adecuación dos medios para conseguir tales fins”. Deste modo, o estudo da opinión pública estivo dominado polo chamado *minimalismo*: os cidadáns caracterízanse (1) polo seu mínimo nivel de atención e información política; (2) polo seu mínimo dominio de conceptos políticos abstractos; (3) pola mínima estabilidade das súas preferencias, e (4) polos seus mínimos niveis de limitacións nas súas actitudes (Sniderman, Brody e Tetlock, 1991: cap. 1).

Non parece difícil xustificar este minimalismo. Por un lado, dada a minúscula probabilidade de que os votantes poidan influír nos resultados das eleccións, teñen escasos incentivos para informarse, e a súa ignorancia non fai máis que evidenciar a súa racionalidade (Downs, 1957); polo outro, e como xa sinalou Sieyès⁴, a diferenza da democracia ateniense, as democracias representativas son unha expresión da división do traballo: uns poucos regulan e dirixen o proceso social sen consultar os demais a cada paso (Ferejohn, 1990). A eficiencia desta separación de papeis desaparecería se ao final gobernantes e gobernados soubesen o mesmo sobre os asuntos públicos; precisamente o que os cidadáns perseguen a través dun contrato social é despreocupárense en gran medida da política.

Pero que os cidadáns non teñan moita información non significa que sexan incapaces de tomaren decisións políticas razoadas⁵; na gráfica expresión de Key (1966: 7), “os votantes non son parvos”. Sobre todo desde os anos noventa do século pasado, aínda que xa aparece suxerido en Downs (1957), por exemplo, tense observado que os individuos poden compensar en moitas ocasións a súa limitada información política a través da utilización da heurística⁶.

Por heurística enténdese neste caso o emprego de atallos de decisión que posibilitan organizar e simplificar as decisións políticas dun modo eficiente, no sentido de que sexa

necesaria moi pouca información para manexarse con problemas mesmo que foren complexos (Sniderman *et al.*, 1991: 19); ou ben, noutras palabras, atallos mentais que necesitan unha escasa información para realizar xuízos políticos rigorosos (Kuklinski e Quirk, 2000: 153). Entre os numerosos atallos sinalados cóntanse a opinión dos líderes (Berelson *et al.*, 1954), a identificación partidista ou a ideoloxía (Downs, 1957), a historia ou o pasado recente (Downs, 1957; Fiorina, 1981; Key, 1966), a demografía (Popkin *et al.*, 1976), o apoio dos grupos de interese (Lupia, 1994) ou características dos políticos coma o xénero (McDermott, 1997), a raza (Sigelman *et al.*, 1995), a orientación sexual (Golebiowska, 2001) ou a ocupación (McDermott, 2005).

Para ilustrar como funcionan os atallos, e en consonancia coa análise empírica que acometeremos máis adiante, imaxinemos un referendo acerca da entrada dun país nunha organización internacional. En lugar de investir un longo tempo no estudo dos pros e contras desta entrada, cuxa complexidade pode facer, ademais, que se lle escapen, un votante pode simplemente seguir o curso de acción que lle recomenda o seu partido. A ideoloxía ou o partido político funcionan como un substituto (en moitos casos perfecto) da información. Deste modo, grazas á utilización de atallos o comportamento dos individuos pouco informados acaba parecéndose moito, se é que non resulta idéntico, ao dos ben informados (véxase, por exemplo, Lupia, 1994).

Evidentemente, non todos os atallos posibles a que nos referimos son útiles en todas as circunstancias. Para evitar explicacións de *caixa negra*, en que a conexión entre o *input* (o atallo) e o *output* (o comportamento) se descoñece, resulta imprescindible non só mostrar que a xente utiliza os atallos, máis tamén aclarar baixo que condicións o fai. En caso contrario, como advirten Sniderman *et al.*, (1991: 70), o risco de que calquera correlación entre a variable dependente e algunha independente sexa tomada como evidencia dun atallo é elevado.

Esta teoría acerca das capacidades da heurística foi desenvolvida recentemente por Lupia e McCubbins (1998) combinando a psicoloxía social e a teoría da elección racional⁷. Así pois, tomar decisións razoadas pasa por ter información, isto é, por ser capaz de estimar as consecuencias das accións, e son dous os camiños que existen para obter esta información, como xa sinalaba Pericles: ben a través da experiencia persoal, unha estratexia non sempre posible e, por suposto, esixente en canto á inversión en tempo e esforzo; ou ben seguindo o que outros actores fan, din ou escriben. Agora ben, aprender dos demais require que teña lugar a persuasión, é dicir, un cambio nas crenzas do individuo (Lupia e McCubbins, 1998: 40), e a persuasión só é posible cando se satisfán tres condicións: (1) a persoa que aprende non está segura de cal é a alternativa mellor; (2) cre que a persoa da cal aprende ten o coñecemento que ela desexa; e (3) cre que a persoa da cal aprende ten un incentivo para revelar o que sabe. En definitiva, as características do actor do cal se aprende, as condicións en que se aprende e as propias características de quen aprende determinan a utilidade dun atallo⁸.

Neste artigo estúdase como funcionaron os atallos informativos no comportamento electoral dos españois nos referendos relativos á aprobación da Constitución Europea (2005), á entrada de España na OTAN (1986) e á aprobación da Constitución Española (1978). Como teremos a ocasión de ver máis adiante, a análise dunha nova democracia como a española en momentos separados por case tres décadas permite revisar como xorden os atallos e como cambia o seu uso cando se acumulan experiencias electorais; non podemos esquecer que, salvando excepcións coma o estudo de Torcal e Lago (2005), non se dispón de ningunha evidencia empírica sobre o emprego da heurística nos procesos electorais en España.

O artigo estrutúrase, xa que logo, da seguinte maneira: despois desta introdución, discútense a relevancia política e substantiva dos casos estudados e fórmulanse as principais hipóteses; a continuación realízanse análises empíricas individuais para cada referendo e, finalmente, preséntanse as conclusións e as súas implicacións políticas.

2. RELEVANCIA POLÍTICA E TEÓRICA DO ESTUDO E HIPÓTESES CAUSAIS

Aínda que os estudos sobre información política e, en particular, sobre a heurística contan xa cunha certa tradición, segue sendo limitada a evidencia acumulada á marxe dos Estados Unidos ou o Reino Unido, e cando se trata das democracias da terceira vaga as investigacións dispoñibles son incluso máis escasas; porén, a análise das novas democracias como a española resulta especialmente interesante porque permite combinar a *sección cruzada* e o tempo. En efecto, cando se estudan as democracias tradicionais pode constatarase o uso da heurística, pero non é posible determinar –por razóns obvias– cando e como comeza a empregarse. Poden usarse atallos cando non se ten ningunha experiencia electoral? Canto cambia o impacto da heurística no comportamento electoral cando se consolida unha democracia? Deterse en España en 1978, cando estabamos en plena transición á democracia, e en 2005, cando a normalización democrática é un feito, permítenos ofrecer algunhas respostas a estas interrogantes.

Por outro lado, as análises da heurística adoitan realizarse nos laboratorios ou teñen como obxecto procesos políticos pouco relevantes, como reformas de seguros (Lupia, 1994). O estudo dos referendos constitucionais de 1978 e 2005, xunto co relativo á entrada de España na Organización do Tratado do Atlántico Norte (OTAN), absolutamente centrais na política española, posibilita superar esta limitación e discutir a relevancia dos atallos en procesos electorais de primeiro nivel. Ademais, na medida en que se refiren a toda España, as enquisas que se manexan garanten un elevado número de observacións, o que, como é de agardar, facilita a inferencia estatística⁹. En fin, os referendos proporcionan un contexto particularmente apropiado para reflexionar sobre a heurística: os votantes deben escoller entre posibilidades que lles son impostas exoxenamente e que polo xeral son, dada a súa novidade, máis complexas cás que se encontran nas eleccións ao uso. Posto que é probable que os votantes estean confusos acerca das consecuencias da aprobación dun referendo, o recurso aos atallos para superar a súa ignorancia inicial debería ser máis intenso do habitual.

A hipótese básica da cal queremos partir neste artigo é que *o comportamento electoral dos votantes españois pouco informados nos devanditos referendos acaba por semellarse (algo máis) ao dos votantes moi informados grazas ao uso dos atallos*. Os distintos niveis de competitividade electoral dos referendos e a súa separación temporal permitíranos contrastar dúas hipóteses complementarias. En primeiro lugar, que manténdose *todo o demais igual, canto menor sexa a competitividade electoral, máis parecido será o comportamento electoral dos individuos que teñen moita información política e dos que non teñen ningunha, isto é, nas consultas sobre a Constitución Española e a Constitución Europea haberá máis semellanzas entre eles que na da OTAN*. A razón é que en contextos de amplo consenso as fontes de información que ten á súa disposición un individuo non van emitir mensaxes contraditorias, o que suxire, por tanto, un mesmo curso de acción.

En segundo lugar, pensamos que, manténdose *todo o demais igual, a utilización dos atallos informativos será maior a medida que se avanza no desenvolvemento da práctica democrática*. Dado o dispares que son os niveis de competitividade dos referendos, para controlar nalgunha

medida esta variable quedaremos coas consultas de 1978 e 2005; así, *no referendo constitucional de 2005 os cidadáns deberían ser máis capaces de empregar os atallos para decidir o seu voto que no relativo á Constitución Española.*

De todos os modos, e aínda que técnicas coma a análise de panel de sección cruzada (Firebaugh, 1997), por exemplo, serían máis adecuadas para os nosos intereses, as notables diferenzas nas cuestións que conteñen cada unha das enquisas só permite unha análise de sección cruzada individual para cada un dos referendos. As inferencias sobre a influencia do paso do tempo ou a experiencia democrática deben interpretarse, por tanto, con prudencia. Por outra banda, de entre os múltiples atallos que poden seguirse, nos estudos empíricos que realizaremos só contemplamos dous: a identificación partidista ou, máis ben, o voto aos partidos e –polo que respecta ao referendo da OTAN– as influencias interpersoais. As preguntas contidas nos cuestionarios non nos permiten especificar máis estratexias de adquisición de información.

3. ANÁLISE EMPÍRICA

Na Táboa 1 preséntanse os niveis de coñecemento declarados polos españois acerca dos contidos da Constitución Europea e da Constitución Española e as vantaxes e inconvenientes da permanencia de España na OTAN¹⁰. Un 84% e un 65% dos individuos manifestaba que coñecía pouco ou nada o texto da Constitución Europea e a OTAN, respectivamente, mentres que, pola contra, algo máis da metade sinalaba que estaba suficientemente informado sobre o texto da Constitución Española; vistos estes datos, non parece que os españois se aproximen demasiado aos cidadáns que preconizan os modelos clásicos da democracia.

Táboa 1: Grao de coñecemento do tema que se discute no referendo

	<i>Constitución Europea</i>		<i>Alianza Atlántica</i>		<i>Constitución Española</i>		
	%	N	%	N	%	N	
Moito	1,4	34	2,1	51	Considérase informado	50,7	591
Bastante	13,7	329	32,0	796			
Pouco	59,8	1436	41,7	1036	Non se considera informado	40,1	467
Ningún	24,0	575	23,0	571			
NS/NC	1,1	23	1,3	33	NS/NC	9,3	108
Total	100	2400	100	2487	Total	100	1166

*En negra, as categorías modais.
Fonte: CIS 2582, CIS 1522 y CIS 1175.

Para comprobar empiricamente a hipótese de que os individuos poden comportarse (case) coma se estivesen ben informados sobre a política –a pesar de non estalo– grazas á heurística,

analizamos sucesivamente a decisión de votar a favor ou en contra nos tres referendos, e tamén o voto en branco nos dous últimos celebrados¹¹. Na Táboa 2 preséntanse os resultados en cada un dos referendos e, como pode observarse, os niveis de participación oscilaron entre o 67,11% no referendo da Constitución Española e o 42,32% no da Constitución Europea, pasando polo 59,42% no caso da OTAN; ademais, pola súa banda, a Constitución Española xuntou o apoio máis maioritario, con cerca do 90% dos votos válidos, seguida pola Constitución Europea, con máis do 76% e a permanencia de España na OTAN, co 53%.

Táboa 2: Resultados dos referendos constitucionais e da OTAN

	<i>Constitución Española</i>	<i>OTAN</i>	<i>Constitución Europea</i>
Censo	26 632 180	29 024 494	33 582 825
Votantes	17 873 271 (67,11%)	17 246 452 (59,42%)	14 202 663 (42,32%)
Abstención	8 758 909 (32,89%)	11 778 042 (40,58%)	1 935 017 (57,68%)
Votos válidos	17 739 484 (99,29%)	17 054 603 (98,89%)	14 081 966 (99,14%)
Votos nulos	133 786 (0,75%)	191 849 (1,11%)	122 697 (0,86%)
Resultados			
Si	15 706 078 (88,54%)	9 054 509 (53,09%)	10 804 464 (76,73%)
Non	1 400 505 (7,89%)	6 872 421 (40,30%)	2 928 409 (17,24%)
En branco	632 902 (3,57%)	1 127 673 (6,61%)	849 093 (6,03%)

Fonte: <http://www.elecciones.mir.es>.

Todas as variables dependentes das análises empíricas son dicotómicas, de tal xeito que o valor 1 sempre lle corresponderá ao voto favorable e o 0 ao desfavorable ou, de ser o caso, ao voto en branco. Seleccionamos, xa que logo, modelos *logit* binomiais, que son equivalentes aos modelos *logit* multinomiais, pero máis sinxelos canto á súa interpretación (Álvarez e Nagler, 1998)¹².

As enquisas que empregamos son os estudos do CIS 1175 (novembro de 1978: referendo da Constitución Española), 1522 (marzo de 1986: referendo da OTAN) e 2582 (novem-

bro de 2004: referendo da Constitución Europea), o primeiro e o último dos cales son pre-electorais e o segundo postelectoral. Os criterios que seguimos para escoller estes tres estudos foron a súa proximidade á data de celebración do referendo (mellor se eran postelectorais) e a existencia de preguntas no cuestionario adecuadas para os nosos propósitos.

3.1. O referendo da Constitución Española

Na explicación do voto no referendo constitucional de 1978 só se contemplan as seguintes variables:

- *Voto a favor/en contra*: 1 se o individuo pensaba votar a favor, 0 se pensaba votar en contra.
- *Coñecemento da Constitución Española*: 1 se o individuo declaraba que estaba suficientemente informado, 0 se non o consideraba así.
- *Voto nas eleccións xerais de 1977*: 1 se nas eleccións de 1977 o individuo lle votou a un partido que apoiaba o "sí" á Constitución Española (AP, PSOE, DC, PSP, UCD, PCE e PDC), 0 se non votou, non contesta ou lle votou a un partido que apoiaba a abstención (PNV).

Táboa 3: Estatísticos descritivos das variables empregadas na explicación do voto no referendo da Constitución Española

<i>Variables</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. típica</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Voto a favor/en contra	0,91	0,28	0	1
Coñecemento da Constitución Española	0,56	0,50	0	1
Voto nas eleccións xerais de 1977	0,63	0,48	0	1

Fonte: CIS 1175.

Posto que non foi disposta ningunha cuestión que se refira á opinión dos individuos sobre o texto constitucional, empregamos a información con que contaba cada individuo como *proxy* do seu impacto; ao igual que, por exemplo, Lupia (1994), a nosa hipótese é que canto maior sexa o nivel de información, máis probable é o voto afirmativo: o mecanismo subxacente ten a ver con que a implicación garante o coñecemento da importancia da Constitución Española no proceso de transición democrática. A nosa hipótese é que os individuos que votaron nas eleccións xerais do ano anterior aos partidos que logo fixeron campaña a favor do *sí* á Constitución, é máis probable que votasen favorablemente que os demais. Como únicos atallos posibles presentamos a mobilización ou as mensaxes dos partidos.

Os resultados da regresión aparecen na Táboa 4. Ademais da constante, a única variable estatisticamente significativa –se ben ao 10%– é o atallo dos partidos, e o seu signo é o esperado, positivo. O coñecemento do contido da Constitución Española, por outra banda, non

é relevante para explicar o voto e mostra o signo contrario ao esperado, negativo: canta maior información, menor probabilidade de votar a favor. Aínda que o axuste do modelo é malo, a porcentaxe de casos correctamente preditos, máis do 92%, é satisfactoria.

Táboa 4: Modelos para explicar o voto no referendo da Constitución Española

Variable dependente	Modelo
	Voto a favor/en contra
<i>Voto nas eleccións xerais de 1977</i>	
(Referencia: Sen resposta/Abstención)	
Partido a favor	0,59** (0,34)
<i>Coñecemento da Constitución Española</i>	
(Referencia: non)	
Si	-0,23 (0,36)
Constante	2,27* (0,38)
Pseudo R ²	0,01
% Correctamente preditos	92,7
N	575

A estimación é por máxima verosimilitude. Erros típicos entre parénteses.

*p<0,01; **p<0,10.

Fonte: CIS 1175.

Na Táboa 5 calculamos cal é a probabilidade que existe de que os individuos voten a favor da Constitución Española segundo o coñecemento que declaran ter dela. De, efectivamente, utilizárense os atallos, sobre todo por parte daqueles que máis os necesitan (os menos informados), os comportamentos dos cidadáns ben e mal informados tenden a ser similares, cando menos máis do que esperarían os modelos clásicos da democracia. Como pode observarse, a diferenza na probabilidade de votar a favor dos españois que tiñan un coñecemento suficiente do texto e os que non o tiñan é apenas de dous puntos porcentuais: a probabilidade de que os primeiros voten a favor é dun 92% e a de que o fagan os segundos dun 94%.

Para establecer quen emprega en maior medida os atallos e cales son as consecuencias diferenciadas disto, comparamos o comportamento electoral dos votantes que manexan a heurística e o dos que non o fan dentro de cada categoría de información.

Pensamos que o atallo debería ser usado sobre todo por aqueles que máis o necesitan, os menos informados, de modo que as súas decisións deberían parecerse máis ás dos cidadáns informados cando seguen o atallo que cando non o seguen. Non obstante, na medida en

que a experiencia electoral dos españois era aínda escasa en 1978, esperamos que este recurso aos atallos fose menor agora que no referendo constitucional de 2005.

Os resultados da Táboa 5 mostran que a heurística ten un impacto similar para todos os votantes: a probabilidade de que voten a favor é catro puntos porcentuais maior para os que empregan o atallo, téñase ou non un coñecemento adecuado da Constitución Española.

Táboa 5: Probabilidade media de votar a favor da Constitución Española (%)

Variable dependente	Coñecemento suficiente da Constitución Española	
	Si	Non
Voto a favor/en contra	92	94
Sen atallo*	89	91
Con atallo**	93	95

*Partido que apoiaba o voto a favor nas eleccións xerais de 1977.

**Sen resposta ou partido que apoiaba a abstención nas eleccións xerais de 1977.

Fonte: CIS 1175.

3.2. O referendo da OTAN

Na explicación do voto canto ao referendo da OTAN, manexamos as seguintes variables:

- *Voto a favor/en contra*: 1 se o individuo votou a favor, 0 se votou en contra.
- *Voto a favor/en branco*: 1 se o individuo votou a favor, 0 se votou en branco.
- *Coñecemento da OTAN*: nivel de información declarado sobre as vantaxes e inconvenientes da permanencia de España na Alianza Atlántica: 0 nada informado; 1 pouco informado; 2 bastante ou moi informado.
- *Valoración do resultado do referendo*: 0 se cre que o resultado do referendo foi malo ou moi malo; 1 se non sabe ou non contesta; 2 se cre que foi regular e 3 se cre que foi bo ou moi bo.
- *Voto nas eleccións xerais de 1982*: 2 se o individuo votou nas eleccións de 1982 a un partido que apoiaba o “si” á entrada de España na OTAN (PSOE e CDS)¹³; 1 se non votou, votou en branco, non sabe ou non contesta, votou a un partido que pediu a abstención (AP) ou non se manifestou claramente (CeU e PNV); 0 se votou a un partido que apoiaba o “non” (PCE)¹⁴.
- *Frecuencia das conversas sobre a OTAN*: frecuencia das conversas que mantivo cada individuo acerca da Alianza Atlántica cos seus familiares, amigos ou compañeiros de traballo; trátase como unha variable continua: 0 nunca; 1 algunha vez; 2 varias veces; 3 acotío.
- *Opinións sobre a OTAN*: 1 se as opinións sobre a permanencia de España na OTAN dos familiares, amigos ou compañeiros de traballo do enquisado eran máis ben favorables e 0 se eran máis ben desfavorables ou estaban divididas.

Táboa 6: Estatísticos descritivos das variables empregadas na análise do referendo da OTAN

<i>Variables</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. típica</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Voto a favor/contra	0,57	0,50	0	1
Voto a favor/en branco	0,89	0,31	0	1
Coñecemento da OTAN	1,01	0,88	0	2
Valoración do resultado no referendo	1,83	1,16	0	3
Voto nas eleccións xerais de 1982	1,42	0,55	0	2
Frecuencia das conversas sobre a OTAN	1,22	1,17	0	3
Opiniós sobre a OTAN	0,35	0,48	0	1

Fonte: CIS 1522.

Os posibles atallos que presentamos neste caso son dous: os partidos e as influencias interpersoais¹⁵. Ademais, substituímos a información pola valoración do resultado do referendo como variable independente. Posto que non existen outras alternativas, esta valoración actúa como *proxy* do impacto esperado –positivo ou negativo– da permanencia de España na OTAN¹⁶.

Os resultados das regresións aparecen nas táboas 7 e 8. En ambos os casos consideramos dous modelos: o (1) reproduce, *mutatis mutandis*, o que se manexaba na análise anterior, mentres que o (2) engade o atallo das influencias interpersoais. En primeiro lugar, na decisión de votar a favor fronte á de facelo en contra da permanencia de España na OTAN, os dous atallos funcionan como se esperaba (Táboa 7). Agás a categoría de *sen resposta/abstención* da variable sobre o voto nas eleccións xerais de 1982 na especificación (2), todas as variables son estatisticamente significativas e teñen os signos esperados.

Por un lado, os individuos que en 1982 votaron a partidos que pedían o si no referendo teñen unha maior probabilidade de votar favorablemente ca os demais. Polo outro, canto máis frecuentes eran as discusións sobre a OTAN, menor era a probabilidade de voto favorable. Á fin, cando as opinións sobre a OTAN das persoas con que se relacionaban os cidadáns eran máis ben favorables, maior era a probabilidade de que votasen favorablemente¹⁷. En segundo lugar, o único atallo que funciona na decisión de votar a favor ou en branco é o do partido (Táboa 8). Aínda que teñen os signos esperados, as variables que se refiren ás influencias interpersoais non son relevantes para explicar o voto. Todas as demais variables son estatisticamente significativas ao 1% e teñen efectos no mesmo sentido que antes. Os axustes dos modelos son satisfactorios: a porcentaxe de casos correctamente preditos sempre supera o 86%.

Táboa 7: Modelos para explicar o voto no referendo da OTAN (I)

Variable dependente	Modelos	
	(1) Voto a favor/en contra	(2) Voto a favor/en contra
<i>Voto nas eleccións xerais de 1982</i> (Referencia: partido en contra)		
Sen resposta/abstención	1,06** (0,50)	0,27 (0,75)
Partido a favor	2,17 (0,50)	1,85* (0,74)
<i>Valoración do resultado do referendo</i> (Referencia: malo ou moi malo)		
Non sabe/non contesta	4,77* (0,54)	5,44* (1,06)
Regular	3,97* (0,53)	4,58* (1,03)
Boa ou moi boa	6,80* (0,53)	7,83* (1,03)
<i>Frecuencia das discusións sobre a OTAN</i>		-0,32** (0,15)
<i>Opinións sobre a OTAN nas discusións</i>		1,66* (0,29)
Constante	-6,04* (0,70)	-6,53* (1,28)
Pseudo R ²	0,54	0,65
% Correctamente preditos	86,03	89,98
N	1267	848

A estimación é por máxima verosimilitude. Erros típicos entre parénteses.

*p<0,01; **p<0,05.

Fonte: CIS 1522.

Táboa 8: Modelos para explicar o voto no referendo da OTAN (II)

Variable dependente	Modelos	
	(1) Voto a favor/en contra	(2) Voto a favor/en contra
<i>Voto nas eleccións xerais de 1982</i>		
(Referencia: sen resposta/abstención)		
Partido a favor	1,95*	2,20*
	(0,28)	(0,42)
<i>Valoración do resultado do referendo</i>		
(Referencia: malo ou moi malo)		
Non sabe/non contesta	2,63*	3,49*
	(0,69)	(1,29)
Regular	2,40*	3,00*
	(0,68)	(1,21)
Boa ou moi boa	4,31*	5,30*
	(0,67)	(1,21)
<i>Frecuencia das discusións sobre a OTAN</i>		-0,09
		(0,24)
<i>Opiniós sobre a OTAN nas discusións</i>		0,48
		(0,41)
Constante	-2,28*	-3,12*
	(0,66)	(1,30)
Pseudo R ²	0,26	0,34
% Correctamente preditos	90,21	93,00
N	817	486

A estimación é por máxima verosimilitude. Erros típicos entre parénteses.

*p<0,01.

Fonte: CIS 1522.

Na Táboa 9, e de acordo cos resultados dos modelos (1) das dúas regresións anteriores¹⁸, calculamos cal é a probabilidade de votar a favor no referendo fronte á de votar en contra e a de votar en branco segundo os distintos niveis de información declarados polos individuos. Dada a maior competitividade entre o *si* e o *non* neste caso, fronte aos referendos constitucionais de 1978 e 2005, o comportamento electoral dos individuos segundo o seu nivel de información non é tan parecido agora. Os cidadáns sen información teñen unha probabilidade de votar a favor fronte á de facelo en contra once puntos porcentuais maior que a daqueles que dispoñen de moita ou bastante información. As diferenzas redúcense aos catro puntos cando se trata de votar a favor ou en branco.

Táboa 9: Probabilidade media de votar a favor da permanencia de España na OTAN (%)

Variable dependente	Nivel de información declarado sobre a OTAN		
	Ningún	Pouco	Moito ou bastante
Voto a favor/en contra	64	62	53
Voto a favor/en branco	87	90	91

Fonte: CIS 1522.

3.3. O referendo da Constitución Europea

Na explicación do voto no referendo da Constitución Europea, manexamos as seguintes variables:

- *Voto a favor/en contra*: 1 se o individuo pensaba votar a favor, 0 se pensaba votar en contra.
- *Voto a favor/en branco*: 1 se o individuo pensaba votar a favor, 0 se pensaba votar en branco.
- *Coñecemento da Constitución Europea*: grao de coñecemento declarado acerca do contido da Constitución Europea: 0 ningún; 1 pouco; 2 moito ou bastante.
- *Europa como área de relacións internacionais*: 1 se o individuo opina que a área máis importante nas relacións internacionais de España debe ser Europa, 0 no caso contrario.
- *Impacto da Constitución Europea*: 3 se o enquisado cre que a Constitución Europea será boa ou moi boa para España; 2 se cre que será indiferente; 1 se non sabe ou non contesta e 0 se cre que será mala o moi mala.
- *Voto nas eleccións xerais de 2004*: 2 se o individuo votou nas eleccións de 2004 a un partido que apoiaba o “si” á Constitución Europea (PP, PSOE, CeU, PNV, CC e PA); 1 se non votou, votou en branco ou non sabe ou non contesta; 0 se votou a un partido que apoiaba o “non” (BNG, ERC, EU, ICV, EA, CHA e NA-BAI).

Táboa 10: Estatísticos descritivos das variables empregadas na explicación do voto no referendo da Constitución Europea

<i>Variables</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. típica</i>	<i>Mínimo</i>	<i>Máximo</i>
Voto a favor/en contra	0,87	0,33	0	1
Voto a favor/en branco	0,89	0,31	0	1
Coñecemento da Constitución Europea	0,91	0,62	0	2
Europa como área de relacións internacionais	0,46	0,50	0	1
Impacto da Constitución Europea	2,16	1,05	0	3
Voto nas eleccións xerais de 2004	1,60	0,61	0	2

Fonte: CIS 2582.

As cuestións que abrangue o estudo do CIS só nos permiten estudar o atallo dos partidos. Ao igual que nas análises anteriores, esperamos que o feito de lle votar nas eleccións xerais de 2004 a un partido que apoiaba o “si” no referendo tivese un efecto positivo na probabilidade de votar afirmativamente; os resultados das regresións aparecen na Táboa 11. Na explicación da decisión de votar a favor fronte á de facelo en contra, todas as variables son estatisticamente significativas ao 1%, agás as opinións sobre a área preferente das relacións internacionais de España, e presentan os signos esperados.

Por un lado, canto mellor é valorado o impacto para o noso país da Constitución Europea, maior é a probabilidade de que se vote a favor. Polo outro, os cidadáns que en 2004 votaron a partidos que estaban en contra da Constitución Europea teñen unha maior probabilidade de votar en contra. En canto á decisión de votar a favor fronte á de facelo en branco, só o ámbito das relacións internacionais españolas e o impacto bo ou moi bo da Constitución Europea para España son estatisticamente significativos, ao 10% e ao 1%, respectivamente. De calquera xeito, só a segunda variable ten o signo esperado; os axustes dos modelos son máis que aceptables.

Táboa 11: Modelos para explicar o voto no referendo da Constitución Europea

<i>Variable dependente</i>	<i>Modelos</i>	
	<i>Voto a favor/en contra</i>	<i>Voto a favor/en branco</i>
Europa como área de relacións internacionais	0,24 (0,25)	-0,38** (0,22)
<i>Voto nas eleccións xerais de 2004</i> (Referencia: partido en contra)		
Sen resposta	1,88* (0,44)	-0,27 (0,52)
Partido a favor 1,81*	0,25 (0,37)	(0,49)
<i>Impacto da Constitución Europea</i> (Referencia: mala ou moi mala)		
Non sabe/non contesta	2,49* (0,36)	0,50 (0,41)
Indiferente	2,23* (0,36)	0,47 (0,41)
Boa ou moi boa	5,03* (0,35)	3,23* (0,41)
Constante	-3,10* (0,46)	0,22 (0,59)
Pseudo R ²	0,43	0,25
% Correctamente preditos	91,49	89,88
N	1138	1116

A estimación é por máxima verosimilitude. Erros típicos entre parénteses.

*p<0,01; **p<0,10.

Fonte: CIS 2582.

Na Táboa 12 estimamos de novo, de conformidade cos resultados das regresións anteriores, a probabilidade de votar a favor no referendo da Constitución Europea segundo os diferentes niveis de información dos individuos. Para aclarar, ademais, quen emprega en maior medida os atallos e cales son os seus efectos, comparamos, ao igual que na análise do referendo constitucional de 1978, o comportamento electoral dos votantes que manexan o ata-

llo e o daqueles que non o fan dentro de cada categoría de información. A nosa hipótese é, como xa sabemos, que o atallo debería de ser utilizado sobre todo polos que máis o precisan, os menos informados: as decisións no referendo dos votantes con escasa información, pero que manexan este atallo, acabaranse parecendo máis ás dos individuos máis informados que as dos votantes con escasa información, pero que non o manexan.

En primeiro lugar, a maior probabilidade de votar a favor no referendo atopámola no caso dos cidadáns pouco informados, un 88%, cinco e oito puntos porcentuais máis que aqueles que teñen moita ou bastante e ningunha información, respectivamente. En segundo lugar, a probabilidade de votar a favor fronte á de facelo en branco é a mesma para os individuos moito ou bastante informados que para os pouco informados, un 90%. As persoas sen información teñen unha probabilidade sensiblemente menor de votar a favor, un 83%.

Canto ás diferenzas entre o comportamento electoral dos votantes que botan man do atallo dos partidos e o daqueles que non o fan, dentro de cada nivel de información, os resultados son os esperados: os que máis necesitan o atallo –os menos informados– son os que máis o empregan e, por suposto, sérvelles para que o seu comportamento electoral se pareza máis ao dos máis informados. En efecto, cando os individuos sen ningunha información sobre a Constitución Europea se serven deste atallo, a probabilidade de que voten a favor fronte á de facelo en contra incrementase cinco puntos porcentuais, redúcese en dous puntos para os que teñen pouca información e non ten efectos para os que están ben informados.

Polo que respecta ao feito de votar a favor fronte a facelo en branco, o uso deste atallo incrementa a probabilidade dun voto afirmativo en dez, sete e seis puntos porcentuais para os nada, pouco e moito ou bastante informados, respectivamente. Os atallos, en fin, atenúan as diferenzas no comportamento electoral de individuos con niveis informativos dispares. Se comparamos estes resultados cos que tiñamos na análise do referendo da Constitución Española (Táboa 5), e coas necesarias cautelas que deben terse dadas as distintas mostras e a definición das variables, parece que os atallos foron máis empregados en 2005 que en 1978. É dicir, a experiencia electoral xoga a favor dos votantes con escasa información política.

Táboa 12: Probabilidade media de votar a favor da Constitución Europea (%)

Variable dependente	Nivel de información declarado sobre a Constitución Europea		
	Ningún	Pouco	Moito ou bastante
Voto a favor/en contra:	80	88	83
<i>Sen atallo*</i>	76	89	83
<i>Con atallo**</i>	81	87	83
Voto a favor/en branco:	83	90	90
<i>Sen atallo*</i>	76	85	85
<i>Con atallo**</i>	86	92	91

*Sen resposta no voto nas eleccións xerais de 2004.

**Partido a favor ou en contra no voto nas eleccións xerais de 2004.

Fonte: CIS 2582.

4. CONCLUSIÓNS

Como demostran de xeito contundente as análises cos datos individuais, nas democracias representativas contemporáneas os cidadáns non se axustan ao que esperarían os modelos clásicos de democracia: o seu nivel de información política e interese polos asuntos públicos é, en xeral, escaso. Pero isto non significa que non sexan capaces de tomar decisións razoadas, xa que teñen á súa disposición estratexias de adquisición de información moito máis eficientes cá experiencia persoal como a heurística ou os atallos.

A análise dos referendos constitucionais de 1978 e 2005, e o da OTAN en 1986, en España, permitiunos revisar estas formulacións en procesos electorais de máxima relevancia. No primeiro caso, a maioría dos españois tiña pouca ou ningunha información para decidir o seu voto; aínda así, comprobamos que a utilización de atallos, en particular a identificación partidista ou, máis ben, os partidos, debilitan as diferenzas entre os comportamentos electorais dos individuos máis e menos informados. Son, loxicamente, estes últimos os que máis seguen os atallos. Noutras palabras, a heurística atenúa o problema da desinformación dos cidadáns nas democracias.

Este recurso aos atallos como mecanismo eficiente de adquisición de información acéntúase a medida que os votantes acumulan experiencias electorais e avanza a normalización democrática: no referendo constitucional de 2005 foron empregados máis que no de 1978. De todos os modos, a heurística funciona mellor en contextos en que a competitividade é reducida, posto que as mensaxes que se reciben do exterior son menos contraditorias. En definitiva, non fai falla que un cidadán responda ás expectativas de Pericles para que se comporte (case) coma se o fixese.

Notas

- 1 Unha versión preliminar deste artigo foi presentada no XVI Seminario permanente de Administración e Economía Pública, organizado polo Instituto Universitario Ortega e Gasset, que baixo o lema "A calidade da democracia en España" tivo lugar en Madrid os días 13 e 14 de abril de 2005. Queremos agradecer os comentarios e suxestións dos participantes, así como as facilidades que nos deu o Centro de Estudos Avanzados en Ciencias Sociais do Instituto Juan March.
- 2 Tucídides. 1989. *Historia de la guerra del Peloponeso*. Madrid: Alianza Editorial (a tradución e as notas son de Antonio Guzmán Guerra).
- 3 En Kinder (1983) e Sniderman (1993) poden atoparse amplas revisións da bibliografía existente sobre este tema.
- 4 Sieyès. 1789. *Observations sur le rapport du comité de constitution concernant la nouvelle organisation de la France*.
- 5 Sobre esta tese pode verse, por exemplo, Campbell *et al.* (1960), Greider (1992), Lippman (1922), Schumpeter (1942) ou Smith (1989).
- 6 Pero os atallos non resolven necesariamente o problema democrático dos votantes escasamente informados. Véxase neste sentido a reflexión de Kinder (1998: 175-176).
- 7 Véxase tamén Lupia (2002).
- 8 Para un desenvolvemento deste modelo e das súas implicacións empíricas pode verse Torcal e Lago (2005).
- 9 Nun estudo de referencia coma o de Lupia (1994), por exemplo, apenas se dispón de 200 observacións (individuos), suxeitas ademais ao risco dunha nesga na selección, cando neste artigo se manexan entre 500 e 1300 nas distintas análises estatísticas.
- 10 As preguntas dispoñibles nas enquisas non permiten empregar medidas obxectivas do grao de información política dos cidadáns.
- 11 A posibilidade de votar en branco non se contempla na enquisa preelectoral sobre a Constitución Española que manexamos.
- 12 Non así cos *probit* multinomiais xa que, a diferenza dos loxísticos, non asumen a *independencia de alternativas irrelevantes* (IAI), De todos os modos, na nosa análise pode rexeitarse a IAI tanto por razóns substantivas coma estatísticas: nun caso, a probabilidade de que un individuo vote a favor ou en contra non cambia cando tamén ten a posibilidade de votar en branco; no outro, os resultados do test de Hausman (Long e Freese, 2001) confirman que pode asumirse o suposto da IAI.
- 13 Os votantes de UCD en 1982, apenas 53 ou o 2,1% da mostra, foron excluídos da análise posto que este partido desapareceu antes da celebración do referendo.

- 14 Na análise do voto a favor/en branco quedan excluídos os individuos que votaron nas eleccións de 1982 a partidos que apoiaban o non (o PCE, 9 individuos), porque non había ningunha varianza na variable dependente.
- 15 A inexistencia na enquisa de cuestións sobre as características das persoas con que se discute non nos permite afinar máis a análise e contrastar así o mecanismo de persuasión.
- 16 Non pensamos que exista un problema de carácter endóxeno grave: non parece que teña demasiado sentido unha racionalización *ex post* do voto de acordo coa variable clave.
- 17 A interacción entre a frecuencia das discusións sobre a OTAN e a natureza das opinións de cada individuo non funciona.
- 18 Aínda que os modelos (2) funcionan mellor, apenas aparecen individuos nalgunha das categorías de información.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez, R. M. e Nagler, J. 1998. «When Politics and Models Collide: Estimating Models of Multiparty Elections», *American Journal of Political Science*, 42, pp. 55-96.
- Berelson, B.; Lazarsfeld, P. F. e McPhee, W. N. 1954. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: University of Chicago Press.
- Campbell, A.; Converse, P. E.; Miller, W. E. e Stokes, D. P. 1960. *The American Voter*. Nova York: Wiley.
- Downs, A. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. Nova York: Harper.
- Ferejohn, J. 1990. «Information and the Electoral Process», en J. Ferejohn e J. H. Kuklinski (eds.). *Information and Democratic Processes*. Urbana: University of Illinois Press.
- Fiorina, M. 1981. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Firebaugh, G. 1997. *Analyzing Repeated Surveys (Quantitative Applications in the Social Sciences)*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Golebiowska, E. A. 2001. «Group Stereotypes and Political Evaluation», *American Politics Research*, 29, pp. 535-565.
- Greider, W. 1992. *Who Will Tell the People: The Betrayal of American Democracy*. Nova York: Simon and Schuster.
- Held, D. 1996. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- Key, V. O. 1966. *The Responsible Electorate*. Nova York: Vintage.
- Kinder, D. R. 1983. «Diversity and Complexity in American Public Opinion», en Finifter, A. (ed.). *Political Science: The State of the Discipline*. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- 1998. «Communication and Opinion», *Annual Review of Political Science*, 1, pp. 167-197.
- Kuklinski, J. H. y Quirk, P. F. 2000. «Reconsidering the Rational Public: Cognition, Heuristics and Mass Opinion», en A. Lupia, M. D. McCubbins e S. L. Popkin (eds.). *Elements of Reason: Cognition, Choice and the Bounds of Rationality*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lippman, W. 1922. *Public Opinion*. Nova York: MacMillan.
- Long, S. J e Freese, J. 2001. *Regression Models for Categorical Dependent Variables Using Stata*. College Station: Stata Corporation.
- Lupia A. 1994. «Shortcuts Versus Encyclopedias: Information and Voting Behavior in California Insurance Reform Elections», *American Political Science Review*, 88, pp. 63-76.
- 2002. «Who Can Persuade Whom? Implications from the Nexus of Psychology and Rational Choice», en J. H. Kuklinski (ed.). *Thinking about Political Psychology*. Nova York: Cambridge University Press.

- Lupia, A. e McCubbins, M. D. 1998. *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Nova York: Cambridge University Press.
- McDermott, M. L. 1997. «Voting Cues in Low-Information Elections: Candidate Gender as a Social Information Variable in Contemporary United States Elections», *American Journal of Political Science*, 41, pp. 270-283.
- 2005. «Candidate Occupation and Voter Information Shortcuts», *The Journal of Politics*, 67, pp. 201-219.
- Popkin, S. L. 1991. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: University of Chicago.
- Popkin, S. L.; Gorman, J. W.; Phillips, C. e Smith, J. A. 1976. «Comment: What Have You Done for Me Lately? Toward an Investment Theory of Voting», *American Political Science Review*, 70, pp. 779-785.
- Schumpeter, J. A. 1942. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Nova York: Harper.
- Sigelman, C. K.; Sigelman, L.; Walkosz, B. e Nitz, M. «Black Candidates and White Voters: Understanding Racial Bias in Political Perception», *American Journal of Political Science*, 39, pp. 243-265.
- Smith, E. R. A. N. 1989. *The Unchanging American Voter*. Berkeley: University of California Press.
- Sniderman, P. M.; Brody, R. A. e Tetlock, P. E. 1991. *Reasoning and Choice: Explorations in Political Psychology*. Nova York: Cambridge University Press.
- Sniderman, P. M. 1993. «The New Look in Public Opinion Research», en A. Finifter (ed.). *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association.
- Torcal, M. e Lago, I. 2005. «Why Political Disaffection Matters? Participation, Information and Accountability in New Democracies», en M. Torcal e J. R. Montero (eds.). *Political Disaffection in Contemporary Democracies: Social Capital, Institutions and Politics*. Londres: Routledge.

As eleccións locais e os seus efectos no sistema de goberno municipal



Neste artigo analízanse os elementos fundamentais do réxime electoral local e a súa influencia no sistema de goberno municipal. Ademais, estúdase a incidencia dos devanditos elementos –a fórmula electoral, as listaxes ou a lexitimación para presentar candidaturas– na gobernabilidade dos entes locais. Esta análise puramente descritiva complétase cun repaso crítico das propostas de reforma realizadas nos últimos anos, con especial atención ás relativas á forma de elección dos alcaldes.&

& Palabras clave: local, alcalde, concelleiros, eleccións, gobernabilidade

1. INTRODUCCIÓN: O SISTEMA DE GOBERNO MUNICIPAL

A Constitución Española (CE) recoñece no seu artigo 140 a autonomía política dos municipios; isto é, recoñece que son entidades políticas e non soamente administrativas, na medida en que son rexidos por órganos representativos elixidos polos cidadáns. Estes órganos, ademais, están capacitados para desenvolver unha serie de políticas que, no marco das súas competencias, serán diversas segundo as directrices da maioría gobernante. Non é en van que este artigo fala non só de “administración”, senón tamén de “goberno” ao referirse ás competencias dos concellos.

Por outra banda, o Poder constituínte español limitouse a establecer unhas pautas moi xerais para a organización dos municipios. O devandito artigo 140 dispón que o goberno e a administración dos municipios correspóndenlles aos seus respectivos concellos, integrados polos alcaldes e os concelleiros. Con respecto a estes, unicamente se dispón que serán elixidos polos veciños do municipio mediante sufraxio universal, igual, directo e secreto, na forma establecida pola lei. En relación aos alcaldes, ábrese unha dupla posibilidade: a súa elección polos concelleiros ou polos veciños.

O modelo orgánico-funcional vixente é o deseñado, de acordo coa CE, pola Lei 7/85, de 2 de abril, reguladora das bases de réxime local (LRBRL) e a Lei orgánica 5/85, de 19 de xuño, de réxime electoral xeral (LOREX), en que o lexislador determinou tres fórmulas distintas de goberno municipal, de acordo fundamentalmente con criterios demográficos:

- 1º) Os municipios rexidos polo sistema de “concello aberto”, aplicable aos municipios de menos de 100 habitantes e a aqueles en que estivese establecido tradicionalmente, así como a outros en que for aconsellable adoptalo (art. 29.1 da LRBRL). Nestes municipios o alcalde é escollido directamente e por un sistema maioritario, mentres que os asuntos máis importantes son decididos por unha asemblea formada por todos os veciños.
- 2º) Os municipios con menos de 250 habitantes que non son rexidos polo sistema de “concello aberto”, que elixen cinco concelleiros por un sistema maioritario e de listaxes abertas.
- 3º) O resto dos municipios basean o seu modelo organizativo na elección dos concelleiros por un sistema proporcional e na elección indirecta do alcalde. Neste modelo, a formación do goberno ten un carácter de orientación presidencialista, porque ao alcalde atribúeselle plena discrecionalidade para o nomeamento dos órganos unipersoais e colexiados que conforman a “executiva” municipal.

A isto habería que sumarlle o réxime específico dos municipios “de gran poboación” previsto no novo título X da LRBRL engadido pola Lei 57/2003, de 16 de decembro, de medidas para a modernización do Goberno local (de agora en diante, LMGL)¹: xunto aos órganos necesarios en todos os concellos –alcalde, tenentes de alcalde, Pleno, Comisión de Contas–, nestes municipios ten que existir unha Xunta de Goberno Local, unha Comisión Especial de Suxestións e Reclamacións e un Consello Social. Unha das novidades máis significativas que presentou esta lei foi a distinción que realiza o lexislador entre órganos “superiores” –o alcalde e os membros da Xunta de Goberno Local– e órganos “directivos” (art. 130 da LMGL). Ademais, esta reforma suprimiu as funcións executivas e administrativas do Pleno, ao tempo que reforzou o seu carácter de órgano de debate e de adopción de decisións estratéxicas. Con respecto á Xunta de Goberno Local, a novidade máis importante foi que o alcalde pode nomear como membros dela persoas que non posúan a condición de concelleiro, sempre que o seu número non supere un terzo dos compoñentes da Xunta (artigo 126.2 da LMGL)².

Esta “parlamentarización” dos concellos das “grandes cidades” seguiu as pautas xa iniciadas coas reformas do modelo organizativo municipal levadas a cabo no ano 1999. Tanto a reforma da LRBRL (Lei 11/99, de 21 de abril) como a da LOREX (LO 8/99, de 21 de abril), responderon aos obxectivos de fortalecer o goberno local e garantir a estabilidade das corporacións locais. Para isto atribuíronse ao alcalde funcións de carácter executivo que antes corresponderan ao Pleno, ao cal se lle reforzaron as facultades de control, e mais establecéronse as comisións de control. Ademais, concretouse a actuación dos membros das corporacións locais a través da constitución dos grupos políticos municipais, perfeccionouse a institución da moción de censura e foi introducida unha nova institución de control por iniciativa do alcalde, a “cuestión de confianza”.

Por tanto, e de acordo co exposto, podemos afirmar que o sistema de goberno municipal está fundado nun esquema de relacións e nunha distribución de funcións similares aos dun sistema parlamentario. O Pleno, elixido directamente polos cidadáns, posúe as competencias normativas, planificadoras, orzamentarias, de ditar os actos de maior transcendencia para a Corporación e de control. O alcalde, escollido –como regra xeral– pola maioría absoluta dos concelleiros, exerce as funcións executivas e representativas. Entre ambos os órganos de goberno establécese unha “relación de confianza” semellante á dun sistema parlamentario a partir da elección do alcalde polo Pleno –salvo nos supostos en que é elixida a cabeceira da listaxe máis votada–, a cal pode romperse a través de dous instrumentos propios tamén do parlamentarismo: a moción de censura e a cuestión de confianza.

Neste sistema, por tanto, a gobernabilidade depende de que o alcalde conte cunha maioría sólida que o ampare no Pleno e de que sexa capaz de manter o vínculo de confianza (Sánchez Morón, 1995:165). Paralelamente, a propia organización do Pleno tende a confirmar a súa “parlamentarización” ao asumir as características organizativas e de funcionamento dunha cámara lexislativa. Este carácter “parlamentario” viuse subliñado no modelo orgánico-funcional das grandes cidades introducido pola LMGL, no cal se prevé expresamente a responsabilidade do “executivo municipal” ante o Pleno: “A Xunta de Goberno Local responde politicamente ante o Pleno da súa xestión de forma solidaria, sen prexuízo da responsabilidade directa de cada un dos seus membros pola súa xestión” (art. 126.3 da LRBRL).

Con todo, o problema previo con que nos encontramos é o de se realmente é posible aplicarles ás corporacións locais unha definición estrita de sistema de goberno. Se por tal entendemos o sistema de relacións entre o lexislativo e o executivo, no caso das corporacións locais non se pode falar desa dualidade de poderes; en todo caso, deberíamos falar de distribución de competencias. A realidade do reparto de funcións nas corporacións locais levaríanos a falar máis ben dun modelo mixto, posto que as funcións son atribuídas a dous grupos de órganos que se equilibran e condicionan entre si (Vergottini, 1985: 123). Neste sentido, o sistema de goberno local “non pode cualificarse de presidencialista nin de parlamentario, pois responde á procura de equilibrio entre ambos os polos” (Tornos Mas, 1999: 88).

O único elemento do sistema parlamentario que non está presente no sistema municipal é a facultade de disolución do lexislativo que adoita ter o primeiro ministro: o alcalde non pode disolver anticipadamente o concello e convocar novas eleccións. Ao contrario, as eleccións locais son as únicas que están suxeitas a un calendario preciso, de maneira que en calquera caso deben ser celebradas o cuarto domingo do mes de maio do ano que corresponde (arts. 42.3 e 194 da LOREX).

A ausencia do mecanismo de disolución nas corporacións locais debe considerarse como unha medida dirixida a conseguir unha maior estabilidade e garantir a continuidade dos servizos que prestan os concellos. Aínda que en ocasións foi reclamada a súa introdución como mecanismo para resolver situacións de ingobernabilidade, creo que, ademais de xerar unha grande inestabilidade, non tería por que resolver ningunha situación, pois as novas eleccións poderían volver reflectir a fragmentación causante da ingobernabilidade inicial (Sánchez Morón, 1996: 196-7).

O lexislador só contempla unha posibilidade excepcional de disolución das corporacións locais antes de que finalicen o seu mandato de catro anos. Trátase do suposto en que un concello estea levando a cabo unha xestión gravemente daniña para os intereses xerais e esta, ademais, supoña un incumprimento das súas obrigas constitucionais. Neste caso, o Consello de Ministros, ben por iniciativa propia e con coñecemento do Consello de Goberno autonómico, ben por solicitude deste e, en todo caso, despois dun acordo favorable do Senado, pode proceder mediante real decreto á disolución dos órganos da corporación local (art. 61 da LRBRL)³. Unha vez acordada a disolución, deberá procederse á convocatoria de eleccións parciais para a constitución dunha nova corporación no prazo de tres meses, quitando que por causa da data en que esta deba constituírse, o mandato da corporación fose resultar inferior a un ano. Mentres se constituíe a nova corporación, a administración ordinaria corresponderlle a unha comisión xestora nomeada pola deputación provincial ou, de ser o caso, polo órgano competente da comunidade autónoma correspondente (art. 183 da LOREX)⁴.

2. A ELECCIÓN DOS CONCELEIROS

O artigo 140 da Constitución Española remite ao lexislador a regulación da elección dos concelleiros⁵. O artigo 19.2 da LRBRL faiño, en concreto, ao lexislador electoral. A LOREX regula as eleccións municipais no seu título III, seguindo o precedente da Lei 39/78, de 17 de xullo, de eleccións locais. Unha solución demasiado rixida que obriga a un tratamento uniforme cando as condicións dos municipios españois son moi diversas⁶.

Desta regulación interésame destacar os aspectos que máis claramente inciden na conformación do sistema de goberno municipal⁷. Habería que lembrar que se ben a Constitución establece un sistema proporcional para as eleccións ao Congreso, o artigo 140 nada dispón con respecto á elección dos concelleiros, polo que o lexislador podería optar por un sistema maioritario. En xeral, aquel deixouse levar por un gran mimetismo con respecto ás eleccións ao Congreso, e optou por un sistema electoral de carácter proporcional, de listaxes pechadas e bloqueadas, o cal asegura a estabilidade e as adecuadas doses de representatividade⁸.

En xeral, pode afirmarse que os efectos do sistema electoral municipal son máis proporcionais que os das eleccións lexislativas⁹. Así, o primeiro partido non chega a obter as primas de sobrerrepresentación que acadan as pequenas formacións. Os dous partidos maioritarios non logran unha proporción de escanos axustada aos votos alcanzados e son as forzas menores as que se ven beneficiadas cunha maior representación. Porén, hai unha maior dose de efectos maioritarios segundo o tamaño da poboación, e os ditos efectos son maiores a medida que diminúe a poboación dos municipios (Delgado Sotillo, 1997: 174).

O sistema electoral proporcional, que é o que se aplica con carácter xeral, ten dúas excepcións. Por un lado, aos municipios que teñan unha poboación comprendida entre 100 e 250 habitantes aplícaselles un sistema maioritario.

Neste suposto, os concelleiros que deben ser elixidos son cinco (art. 179.1 da LOREX), polo que cada partido, coalición ou agrupación pode presentar unha listaxe cun máximo de cinco nomes; cada elector ten a posibilidade de dar o seu voto a un máximo de catro entre os candidatos proclamados no distrito (art. 184 da LOREX). Os postos da corporación ocúpanos os cinco nomes máis votados de todas as listaxes. No caso de empate, este resólvese por sorteo (art. 184.e da LOREX). Nestes municipios, por tanto, artículase un modelo intermedio entre o sistema común e o réxime de “concello aberto”. Tamén se prevé un sistema de carácter maioritario para a elección do alcalde nos municipios que funcionan en réxime de “concello aberto” (art. 179.2 da LOREX), así como para a elección dos alcaldes pedáneos (art. 199.2 da LOREX) (Arnaldo Alcubilla, 1998: 217 e ss.).

Cada termo municipal constitúe unha circunscrición na cal se escolle un determinado número de concelleiros de acordo coa escala que establece o artigo 179 da LOREX¹⁰. Esta distribución de concelleiros permite que as minorías teñan maiores posibilidades de representación que noutros niveis territoriais. Agora ben, a existencia de tramos de poboación, nalgúns casos extensos, dá lugar a que non sempre exista unha mesma correlación habitante/escano¹¹. Con carácter xeral, necesítanse menos votos para que un concelleiro sexa elixido nun municipio rural que nunha gran cidade.

De acordo coa magnitude da circunscrición e co sistema electoral que se aplica poden distinguirse os seguintes tipos de circunscricións (Márquez Cruz, 1999: 294):

- Tipo I: circunscricións con sistema maioritario uninominal. Este tipo corresponde ás circunscricións que funcionan en réxime de “concello aberto” (Lei de eleccións locais de 1978 –en diante, LEL- e LOREX), ao igual que ás comprendidas entre 1 e 24 residentes (LEL) e ás de menos de 100 (LOREX), que elixen só ao alcalde.
- Tipo II: circunscricións con sistema maioritario plurinominal que escollen 5 concelleiros mediante listaxes abertas e con posibilidade de *panachage*. Comprende os municipios de entre 25 e 250 residentes (LEL) e 100-250 (LOREX).
- Tipo III: circunscricións con sistema proporcional e unha magnitude de entre 7 e 11 concelleiros. Comprende os municipios de entre 251 e 5000 residentes.
- Tipo IV: circunscricións con sistema proporcional e unha magnitude de entre 13 e 17 concelleiros. Este tipo abrangue os municipios de entre 5001 e 20000 residentes.
- Tipo V: circunscricións con sistema proporcional e unha magnitude de 21 concelleiros. Corresponde aos municipios de entre 20001 e 50000 residentes.
- Tipo VI: circunscricións con sistema proporcional que abranguen os municipios de máis de 50001 habitantes.

A atribución dos postos de concelleiro en cada concello realízase seguindo o mesmo procedemento previsto no artigo 163.1 para o Congreso dos Deputados –é dicir, a Lei D`Hondt–, coa única advertencia de que se establece unha barreira legal do 5% dos votos válidos emitidos na circunscrición¹². Agora ben, a coincidencia do limiar efectivo de voto para obter representación coa barreira legal depende do tipo de circunscrición. O limiar efectivo é superior á barreira legal nas circunscricións de tipo III. Nas de tipo IV, na magnitude de 13 concelleiros o limiar efectivo (5,4) é leixiramente superior á barreira legal. Nas de 17 concelleiros o limiar efectivo é algo menor (4,2%). Tanto nas de tipo V como nas do VI, o limiar efectivo de voto ten un rexistro inferior á barreira legal (Márquez Cruz, 1999: 294-5).

O resultado do sistema establecido pola LOREX xera nos concellos unha correlación de forzas políticas moi similar á presente no Congreso. É dicir, dúas forzas políticas maioritarias,

unha terceira minoritaria presente na maioría dos concellos que superan os 10 000 residentes e unha notable diversidade ideolóxica nas corporacións de Cataluña, País Vasco, Galicia, Andalucía, Canarias, Aragón e Navarra, como reflexo da existencia de forzas políticas de ámbito rexional e nacionalista con representación parlamentaria nas Cortes Xerais (Belda, 2000: 256)¹³.

Debemos ter en conta que nas eleccións municipais o chamado “voto útil” ten menos importancia, pois é máis frecuente que o elector vote de acordo coas súas preferencias e apoie forzas minoritarias ás cales non votaría noutro tipo de procesos¹⁴. En todo caso, é moi difícil establecer unhas pautas xerais de comportamento electoral nos comicios locais, dada a heteroxeneidade dos municipios españois e a multiplicidade de factores que poden condicionar o voto. Ademais, non podemos perder de vista a valoración que o elector realiza da persoa concreta que se presenta como candidata á alcaldía nestes procesos, determinante en gran medida da súa elección á marxe de consideracións ideolóxicas ou identificacións partidistas.

En canto á presentación de candidaturas, podería pensarse que o ámbito local é o máis idóneo para a presenza de agrupacións de electores¹⁵. Por unha parte, e desde o punto de vista estritamente “territorial”, en ocasións é difícil que as estruturas dos partidos poidan chegar a todos os municipios á hora de confeccionar as súas candidaturas. Xunto ás ditadas dificultades, en determinados núcleos pode existir unha vontade de rexeitamento cara aos partidos, aos cales se confire unha connotación negativa por calquera que for o motivo. Ademais, en municipios de media e baixa poboación nacen a miúdo opcións localistas con fins distintos aos dos partidos, con ou sen ideoloxía predeterminada (Belda, 2000: 181).

Na maioría das ocasións, a agrupación xorde como resposta á falta de adaptación dos partidos ás peculiaridades ou problemas locais. A súa aparición adoita estar determinada por conxunturas concretas, como proba o feito de que a súa vida non se estenda –normalmente– para alén dun só mandato. Así foi nas primeiras eleccións locais, as de 1979, en que foron escollidos 15 702 concelleiros independentes, dos cales 2 055 chegaron a ser alcaldes. Representaron unhas porcentaxes do 22,57% e do 22,44% respectivamente, que superaron amplamente o que foi o primeiro partido da oposición, o PSOE, que obtivo só 12 194 concelleiros e 1 174 alcaldes¹⁶. O auxe da canalización de alternativas independentes por agrupacións produciuse nas eleccións de 1987, despois das cales moitas delas se converteron en partidos políticos. A progresiva consolidación do sistema de partidos reduciu a cifra de concelleiros independentes a 4 092 nas eleccións de 1995, sobre os 65 732 de todo o Estado¹⁷.

En moitas ocasións a aparición de agrupacións electorais respondeu a crises internas nas organizacións locais dos partidos nacionais ou autonómicos, ou ben estas constituíron unha especie de “candidaturas en tempo de espera”, é dicir, un espazo para a extracción e o recrutamento de candidatos polos partidos para as eleccións locais e como embrión de organizacións partidarias constituídas máis adiante. Tamén con esa nota de “independencia”, xurdiron en ocasións partidos de ámbito municipal, comarcal ou incluso de ámbito provincial. En moitos casos, este tipo de partidos independentes supramunicipais estiveron relacionados coa composición das deputacións provinciais (Márquez Cruz, 1999: 301).

De todos os modos, as agrupacións teñen máis dificultades para desenvolver unha campaña electoral en condicións de igualdade cos partidos, pois estes teñen maiores facilidades para acceder aos medios de comunicación e contan con maiores posibilidades de financiamento; este é un dato relevante se temos en conta que a maioría dos procesos electorais municipais están fortemente marcados pola política nacional e autonómica.

En definitiva, a formulación da campaña electoral en termos nacionais, as dificultades de financiamento e a influencia da política nacional sobre a local fan que os grandes partidos sexan os principais protagonistas das eleccións locais¹⁸. A todo isto habería que engadir que os partidos de ámbito nacional foron constituíndose sobre estruturas de carácter vertical, ao tempo que facían da pertenza ou proximidade ao partido, e da aprobación das unidades organizativas correspondentes, os principais criterios de recrutamento.

Esa clara influencia “nacional” non impediu que en ocasións aparecesen procesos de carácter localista, pois hai que ter en conta que a división do traballo entre distintos niveis de goberno, unida á descentralización das políticas propias do Estado do benestar provocou que as tarefas políticas requirían un certo grao de especialización e especificidade. Velaí que a ancoraxe dos membros do goberno local no armazón corporativo da súa comunidade sexa un dato reiterado. Pode falarse, por tanto, de dúas tendencias presentes no sistema político local, a “nacionalización” e o “localismo”, de maneira que a clase política local mantén unha permanente tensión entre os seus respectivos partidos e as súas conexións coa comunidade local (Navarro Yáñez, 1999: 91-3). Pero, en xeral, nas eleccións locais os verdadeiros protagonistas son os mesmos partidos que desempeñan un papel relevante no ámbito estatal¹⁹. Non en van este era un dos obxectivos perseguidos polo lexislador desde 1978.

Todo isto conecta coa cualificación das eleccións locais como “de segunda orde”: “En certo sentido, é lóxico que os cidadáns perciban que as eleccións locais implican un risco menor e, en definitiva, unha menor responsabilidade para o elector que os comicios nacionais. Como tamén é lóxico que, salvo excepcións, sexan os grandes asuntos do Estado –ben polo seu maior alcance ideolóxico, ben porque neles se perciben subsumidos todos os demais–, os que mobilizan e cativan preferentemente o electorado. Tampouco é de extrañar, a pesar de todas as matizacións que deban facerse, a *nacionalización* –e acumulativamente a *rexionalización*– da oferta e os comportamentos electorais; no só porque o éxito dos partidos radica en parte na súa ampla e eficaz implantación territorial, senón polo efecto engadido de que, como sinalaron algúns especialistas, os propios partidos e ata os observadores dos medios de comunicación tenden a “estatalizar” ou globalizar a interpretación dos resultados electorais municipais” (Vanaclocha, 1997: 278-279)²⁰.

Esta consideración das eleccións municipais como “de segunda orde” contrasta co interese prioritario que os cidadáns manifestan polos problemas da súa cidade ou pola actividade do seu concello.²¹ Como subliña Vanaclocha, “é indubidable que tamén entón están facendo referencia ao seu interese por determinados aspectos da política local; pero, a diferenza do anterior, non aos aspectos identificados por tal política (politics/polity), senón esencialmente aos que se concretan nos produtos da actividade desenvolvida nas estruturas locais de xestión política, isto é, na elaboración, implantación e resultados das políticas públicas locais (*policies*)”. (Vanaclocha, 1997: 280)²² De acordo con esta dimensión, os partidos políticos tenden a mobilizar os electores municipais para fortalecer as súas bases de apoio.

Podemos concluír que, en xeral, ten lugar unha “homoxeneización negativa da realidade local” en detrimento da autonomía política local²³, pois en todos os procesos electorais locais foi reflectíndose a situación dos partidos a nivel nacional (Márquez Cruz, 1999: 33-41). Bastaría con constatar como as campañas electorais municipais se sitúan nun contexto xeral, algo a que, sen dúbida, axudan os medios de comunicación²⁴. A isto habería que sumar, por exemplo, a “nacionalización” ou “estatalización” das alcaldías das capitais de provincia²⁵.

Por outra parte, as mesmas regras de funcionamento dos gobernos locais, que reproducen en gran medida o modelo parlamentario, ou a mecánica coalicional introducida para a elección dos alcaldes, inflúen no desenvolvemento da política local sobre prácticas e estratexias “supralocais”²⁶. Xunto a estes elementos, tamén habería que considerar a frecuente acumulación das eleccións locais coas doutros niveis territoriais, como por exemplo as dos parlamentos autonómicos ou incluso, nalgunha ocasión, as europeas. Nestes casos, é evidente o “esvaecemento” que a perspectiva local sofre nas estratexias dos partidos. Ademais, a coincidencia electoral favorece o voto en bloque a un mesmo partido e outorga un *plus* aos partidos nacionais, con máis capacidade de influencia sobre os medios de comunicación (Wert, 1999: 22).

Desde a perspectiva do comportamento electoral, tamén hai que ter presente esa perspectiva supralocal. É frecuente que o elector utilice as eleccións municipais para expresar o seu descontento coa política do Goberno central, ben votando o principal partido da oposición ou partidos menores. Por isto, as eleccións municipais adquiren en moitas ocasións o carácter de “predición” dos resultados das próximas xerais²⁷. Esta clave “anticipatoria” das eleccións locais confirmouse a partir das celebradas en 1995, pois con anterioridade a interpretación dos seus resultados situábanas como unha especie de referendo sobre o exercicio do goberno elixido con anterioridade. Hai que ter en conta que durante o ciclo político que poderíamos situar entre 1982 e 1991, as eleccións locais tiveron lugar xusto despois dunhas eleccións xerais que lles servían de prisma comparativo (Vallés e Sánchez, 1994: 381)²⁸. En todo caso, ben for como “eco” ou como “anticipo”, o comportamento electoral nas locais sitúase sempre nun marco de referencia nacional (Llera, 2003: 14-15).

3. A ELECCIÓN DOS ALCALDES

O artigo 196 da LOREX contempla dúas formas de elección do alcalde: unha principal e indirecta, que levan a cabo os concelleiros; outra, subsidiaria e directa, consistente en atribuírle a alcaldía ao concelleiro electo que sexa o primeiro da listaxe máis votada. (Morell, 1998: 558-559)²⁹. Aínda que os electores en todo caso votan listaxes pechadas e bloqueadas de candidatos a concelleiros³⁰, a experiencia demostra que teñen presente non só o programa político dos partidos que presentan as listaxes de candidatos, máis tamén e fundamentalmente as persoas que as encabezan e que son, en principio, as únicas que, de acordo coa lei, teñen posibilidades de ser elixidas como alcalde³¹. Por tanto, aínda que formalmente a lei non establece un sistema de elección directa do alcalde, desde o punto de vista do comportamento do elector si que se dan as súas características.

Co sistema de elección previsto perséguese a gobernabilidade dos municipios e, en todo caso, garantir o respaldo maioritario do alcalde. Agora ben, ao tratarse dunha elección indirecta, talvez fose máis lóxico introducir unha segunda votación na cal abundase unha maioría simple, tal e como se prevé para a investidura do presidente do Goberno, por exemplo. No entanto, esta opción podería dar lugar á elección de alcaldes sen un apoio maioritario e, por tanto, á aparición de corporacións cunha grande inestabilidade.

No sistema vixente as minorías poden adquirir un papel relevante, xa que ser a listaxe máis votada non garante a maioría absoluta necesaria para apoiar un candidato a alcalde. Neste caso, mesmo pode darse –e non é infrecuente na experiencia recente– que as minorías pacten entre elas e despracen a forza política máis votada; desta forma, pode saír elixida alcalde a cabeceira dunha listaxe que non fose a máis votada.

Este resultado, absolutamente lexítimo e axustado ao dereito é o que ten suscitado as maiores críticas sobre o sistema de eleccións locais, pois gran parte do electorado non chega a entender como é que non resulta elixido o candidato da listaxe que recibiu un maior número de votos. Igualmente teñen sido criticadas as actuacións dos partidos “minoritarios” dirixidas a consensuar o apoio a un determinado candidato. Estes acordos ademais celébranse de maneira que en todo caso se garante o respaldo maioritario ao alcalde sen transparencia e de costas aos electores. Estes efectos negativos do sistema poderían paliarse introducindo un sistema maioritario de dobre volta, de tal maneira que se ningunha listaxe obtivese a maioría absoluta na primeira, tería lugar unha segunda, o que permitiría que os partidos pactasen, pero neste caso ante o elector.

Por outra banda, de chegar a aplicarse a vía subsidiaria de elección, a posición do alcalde pode resultar máis inestable que a do elixido pola corporación. Estaremos ante “un alcalde electoralmente maioritario pero corporativamente minoritario”, de maneira que necesitará o apoio expreso dalgún grupo político, ben con carácter global para todo o período que dure o seu mandato, ben para a resolución de cuestións concretas (Guirado, 1991: 318).

O artigo 196.a) da LOREX, seguindo o modelo establecido pola Lei de eleccións locais de 1978, limita a posibilidade de seren candidatos á elección de alcalde aos concelleiros que encabezan as súas correspondentes listaxes; unicamente no caso de que a elección de alcalde se produza tras unha moción de censura poderán ser candidatos todos os concelleiros. Esta opción, como sinalabamos con anterioridade, determina en gran medida o carácter “personalista” das eleccións locais, en que os veciños exercen o seu dereito de sufraxio tendo moi en conta a persoa que aparece como cabeceira de listaxe. En todo caso, trátase dunha opción do lexislador de ningún xeito condicionada pola Constitución: esta non esixe que o candidato alcalde posúa a condición de concelleiro (art. 140 da CE), como tampouco esixe a condición de parlamentario para ser designado do presidente de Goberno (art. 99 da CE). En definitiva, no ámbito local vén de plasmarse legalmente a práctica habitual nas eleccións xerais ou autonómicas: os partidos adoitan incluír encabezando as súas listaxes por algunha circunscrición –no caso das xerais, normalmente Madrid– a persoa que, se for o caso, proporán como candidata a presidente e que, previamente, liderase a campaña electoral.

Por tanto, pode ocorrer que o lexislador electoral permita que o candidato á alcaldía sexa calquera veciño maior de idade, aínda que non sexa concelleiro³². Esta posibilidade de seguro favorecería a saída de situacións de crise e de inestabilidade nalgunhas corporacións, necesitadas de pactos entre grupos para conseguir a alcaldía ou para non perdela, polo que podería proporse para o suposto de elección de alcalde tras unha moción de censura. A esixencia de que o candidato teña que ser necesariamente concelleiro dificulta os posibles acordos en moitas ocasións. En todo caso, esta opción obrigaría a modificar determinados aspectos da organización interna do municipio, ao non ter o alcalde a condición de concelleiro; habería que lle garantir, por exemplo, o dereito a ter voz en todas as reunións dos órganos colexiados. Máis cuestionable sería o seu dereito a voto na asemblea da corporación, aínda que só tivese o de calidade. O que si é evidente é que un alcalde que non fose concelleiro sufriría un certo debilitamento institucional e podería mesmo provocar máis desconfianza entre os electores, que considerarían a súa elección como un asunto meramente interno, froito das negociacións políticas dentro do mesmo partido e de ser o caso, entre os partidos representados na corporación. Por iso, aínda que esta opción podería coadxuvar á solución de determinadas crises, tamén podería operar en contra da lexitimación do sistema³³.

Por outra parte, o art. 196.1.a) da LOREX di literalmente que *poden ser candidatos* todos os concelleiros que encabezen as súas correspondentes listaxes. É dicir, e como xa subliñou o TC, “a esixencia legal do requisito de que os concelleiros que sexan proclamados candidatos a alcalde encabezen as súas correspondentes listaxes electorais (art. 196.1.a. LOREX) é clara e supón unha opción lexislativa a favor de quen concorre e desempeña a condición de cabeceira de listaxe, en prexuízo dos demais concelleiros, que non poden concorrer por esta vía á elección entre eles do alcalde” (STC 31/93, de 26 de xaneiro, F 3º). Agora ben, disto non se deduce que todo aquel que encabece unha listaxe teña que ser necesariamente candidato á alcaldía. A diferenza do que veñen mantendo algúns autores³⁴, a Xunta Electoral Central (XEC) estimou que non é preciso que cada un dos concelleiros que encabeza unha listaxe manifeste a súa vontade de ser candidato –aínda que no caso de que algún non o desexe, renunciará expresamente (Acordo de 27 de febreiro de 2002)–, abondará con que quen exerza a presidencia na sesión constitutiva informe ao Pleno da relación de cabeceiras de listaxe que manifestaron a súa vontade de presentarse á elección (Morell, 1998: 560).

No caso de que se produza a renuncia a ser cabeceira de listaxe, esta trasládase ao segundo da candidatura, se este renuncia pasa ao terceiro, e así sucesivamente. Desta maneira préndese non “defraudar” o elector que conecta o alcalde coa persoa que encabeza a listaxe e que, dalgunha maneira, personaliza a confrontación electoral (Belda, 2000: 196). Como sinalou o TC na súa sentenza 185/93, de 31 de maio, “a cabeceira da lista, en definitiva, non é unha calidade persoal que siga á que no seu momento foi a cabeceira de listaxe (ou seguinte a este) “alí onde vaia” e á marxe de que continúe ou non encabezando algunha cousa, senón unicamente un elemento de personalización das listaxes (e despois dos grupos municipais), en todo caso subordinado á lóxica dun sistema electoral no cal o protagonismo básico corresponde a unhas candidaturas que son colectivas ou colexiadas”.

A Xunta Electoral Central, por outra banda, mantén que a renuncia non ten carácter definitivo, polo que o alcalde dimisionario pode volver ser candidato á alcaldía; en todo caso, hai que ter en conta que o citado concelleiro pasa a ocupar, para os efectos da nova elección de alcalde, o último posto da listaxe (Acordo de 19 de xuño de 2002). Esta posibilidade de renuncia permite que na práctica poida obviarse o requisito establecido pola LOREX para ser candidato a alcalde. Pode darse ata unha renuncia sucesiva de concelleiros dunha listaxe de maneira que á fin o candidato á alcaldía sexa un situado en posicións distanciadas da cabeceira. O mecanismo da renuncia pode converterse mesmo nun medio para que un partido prescindira dunha cabeceira de listaxe sobre a que non exista suficiente consenso ou que, en xeral, non sexa do agrado da súa dirección. No suposto extremo de que se produza unha renuncia expresa de todos os compoñentes da listaxe máis votada, a cabeceira de listaxe que resultaría automaticamente elixido no caso de non acadarse unha maioría absoluta, sería o da segunda listaxe máis votada. Así o considerou a XEC en varios acordos como o de 11 de maio de 1992 ou o de 12 de marzo de 1993 (Belda, 2000: 197). En calquera caso, o acto de renuncia pode ser expreso ou non. A STC 185/93 sinalou que unha maneira de renunciar á cabeceira da listaxe é abandonar o grupo político municipal: neste caso non pode recuperarse a posición na listaxe, salvo de retornar ao grupo de orixe co consentimento do resto dos seus compoñentes.

A sentenza do Tribunal Superior de Xustiza das illas Canarias, de 18 de decembro de 1992, recoñeceu a posibilidade de que fose proclamado candidato a alcalde un concelleiro que xa figurase como “cabeceira de listaxe” dun partido pero que despois o abandonase e pasase a formar parte do Grupo Mixto.

Esta resolución foi anulada pola STC 31/93, de 26 de xaneiro. O TC confirmou que os cabeceiras de listaxe non posúen un *plus* de representatividade que lles permita ser candidatos a alcalde durante toda a vixencia do seu mandato, con independencia de que abandonen o grupo político de cuxa listaxe foron cabeceiras (FJ 2º). A sentenza recoñece que “aínda que a personalidade de quen figure como cabeceira de listaxe puidese ter algunha relevancia no momento da elección popular, xuridicamente, e pola configuración do noso sistema electoral, os votos dos cidadáns nas eleccións municipais son ás listaxes presentadas por partidos, federacións, coalicións e agrupacións de electores, sen que sexa posible determinar dentro de cada listaxe, que candidato recibe máis votos e é, por tanto, máis representativo ca os propios compañeiros de listaxe igualmente elixidos” (FJ 3º).

Da interpretación conxunta dos apartados un e tres do artigo 44 da LOREX, dedúcese que o Grupo Mixto, formado pola agrupación de determinados concelleiros saídos de un ou de varios grupos, non integra ningún dos supostos previstos no apartado primeiro do citado artigo. Por iso, a proclamación como candidata dunha cabeceira de listaxe do Grupo Mixto resulta incompatible coas esixencias que establece o artigo 196.a) da LOREX en relación co artigo 44, posto que é imposible establecer unha conexión entre o devandito grupo e unha listaxe electoral³⁵.

4. VALORACIÓN DO SISTEMA ELECTORAL LOCAL E PROPOSTAS DE REFORMA. A GOBERNABILIDADE DOS MUNICIPIOS ESPAÑOIS.

En liñas xerais a valoración do sistema electoral local ha de ser positiva. Non só asegura a representatividade das corporacións municipais, senón que, ao mesmo tempo, non xera unha excesiva inestabilidade nos gobernos municipais. O reparto de concelleiros segundo a poboación permite uns resultados máis proporcionais que noutro tipo de comicios nun número importante de municipios. Por outro lado, a previsión da barreira legal do 5%, xunto ao peso dun sistema de partidos condicionado polos niveis territoriais superiores, permitiu, en xeral, a formación de maiorías fortes, ao tempo que garantía a representación das forzas minoritarias. Como contrapartida, a principal obxección, desde o punto de vista da estabilidade do goberno municipal, radica na dificultade para que unha listaxe electoral acade a maioría das concellarías en moitos municipios, o cal obriga a establecer pactos ou coalicións para conseguir un respaldo maioritario do equipo de goberno³⁶.

Ademais, a participación nestas eleccións, aínda que algo inferior á media das eleccións xerais, é aceptable e mesmo máis alta ca a doutros países europeos. Desde 1979 a 1995, a participación mantívose entre o 62% e o 70%. Despois de que en 1999 se producise unha diminución de case 6 puntos con respecto ás de 1995³⁷, nas de 2003 a mobilización foi de 3,4 puntos máis que hai catro anos pero, con todo, aínda se sitúa por debaixo da marca histórica das eleccións de 1995³⁸.

A pesar desta valoración positiva, non se deixaron de facer propostas de reforma, que podemos encadrar en dous grupos. Unhas, as que gardan relación co obxectivo de conseguir unha maior *representatividade*, dispoñen a modificación do sistema de presentación de candidaturas; outras, as que perseguen unha maior *governabilidade*, están enfocadas cara á substitución do sistema proporcional por outro de carácter maioritario e adoitan centrarse na elección directa do alcalde.

En canto ás primeiras, a proposta máis reiterada é a da apertura das listaxes electorais³⁹, que fortalecería a representatividade pero que, ao mesmo tempo, dificultaría a formación de

maiorías estables e fomentaría efectos disgregadores no sistema de partidos, amais da inestabilidade que xeraría no interior das formacións políticas.

Para salvar o contratempo apuntado resolveuse a instauración dun sistema en que o elector puidese manifestar as súas preferencias, pero sen que estas lles afectasen á cabeceira de listaxe, o cal suporía deixar sempre en mans do partido ou coalición a decisión de escoller a persoa que opta á alcaldía. Xunto a iso, proponse, por exemplo, que as preferencias non poidan alcanzar máis do 10% dos candidatos da listaxe, aínda que como mínimo si a un deles ou, de se querer un criterio máis amplo, que alcanzase como máximo o 10% máis un dos candidatos. Ademais, podería establecerse que os votos preferenciais a favor de calquera dos candidatos comezasen a contar a partir de que se recibiren aqueles, como mínimo, o 10% dos votos atribuídos á listaxe do seu partido (Vanaclocha, 1998: 290)⁴⁰.

Non podemos perder de vista que a apertura das listaxes agudizaría os enfrontamentos dentro dos partidos e coalicións, ao tempo que posibilitaría o desenvolvemento de relacións “clientelares” entre os candidatos e os electores. Ademais, os partidos non deixarían de desempeñar un papel relevante, en canto que seguirían sendo os encargados de agregar e integrar as demandas e apoios, amais de continuar controlando as estratexias electorais e, por suposto, a elaboración das candidaturas⁴¹. Cabería pensar, pois, que os electores, tal e como sucede no caso do Senado, seguirían a se rexer máis por opcións partidistas que por outras de carácter personalista. De feito, na práctica, os electores valoran especialmente os candidatos a alcalde nas eleccións locais, malia que non tanto como para cambiar a tendencia xeral en favor ou en contra dun partido. Así, e salvo en supostos excepcionais, o candidato con posibilidades de éxito tamén forma parte das listaxes dos partidos maioritarios. Por tanto, no sistema electoral local non cabe contrapor radicalmente “elección de listaxe” a “elección persoal” desde o momento en que unha listaxe se liga á súa cabeceira e esta se identifica como candidata á alcaldía; de feito, as listaxes nas eleccións locais, a pesar de ser pechadas e bloqueadas, non impiden a aparición e o desenvolvemento de “liderados locais”, mesmo con proxección no ámbito nacional⁴². Isto non supón un atranco para admitir que o ámbito local sería o máis idóneo para implantar con carácter experimental o desbloqueio das listaxes electorais.

En todo caso, o verdadeiro debate político debería situarse no procedemento a través do cal os partidos designan os seus candidatos aos distintos procesos electorais. Neste senso si que sería conveniente apuntar algunhas reformas que incidisen no funcionamento democrático dos partidos, coa previsión de mecanismos como o de selección de candidatos a través dun sistema de primarias, aberto incluso a simpatizantes, unha posibilidade que na elaboración de listaxes para unhas eleccións locais sería moito máis doada de articular⁴³. O resto de propostas, como sinalabamos, tratan de ofrecer unha resposta á inestabilidade xerada en determinados municipios que non contan cun alcalde co respaldo dunha maioría suficiente no Pleno. Para tratar de evitar estas situacións, o lexislador reforzou a posición do alcalde e foi dificultando progresivamente a presentación e aprobación de mocións de censura; porén, e como xa sinalou Santolaya Machetti, “ese intento non é senón a crónica dun fracaso certamente anunciado, porque pecha en si unha pretensión inútil e dalgunha forma contradictoria: introducir, na procura da estabilidade municipal, factores de funcionamento maioritarios e presidenciais nun modelo que segue a ser electoralmente proporcional e parlamentario”. Só un abandono do sistema “parlamentario” de elección dos alcaldes polos concelleiros podería lograr unha maior estabilidade⁴⁴.

Nesa dirección habería que situar a Proposición de LO de modificación da LOREX presentada polo Grupo Parlamentario Socialista no ano 1998, que dispoñía a elección directa do alcalde cun sistema de dupla volta⁴⁵ conforme ao cal se na primeira votación ningún candidato acadase a metade máis un dos votos válidos, só poderían concorrer á segunda volta aqueles que obtivesen, cando menos, o 15% dos votos válidos. A proposición vinculaba a elección directa do alcalde á atribución dos postos de concelleiro, de maneira que á candidatura que presentase o candidato que resultase elixido alcalde se lle atribuiría o número de concelleiros que lle correspondesen segundo a fórmula D`Hondt e, como mínimo, o 50%⁴⁶.

No caso de elección directa do alcalde xa non se establecería unha “relación de confianza” entre o Pleno e aquel, polo que só podería ser revogado polos electores; por iso, sería conveniente reforzar a súa lexitimidade esixindo a maioría absoluta para a súa elección. Ademais, habería que ter en conta que un sistema maioritario excluría a presenza dos partidos minoritarios no concello. Sería necesario introducir algún correctivo para evitar que unha parte importante da poboación quedase sen representar: por exemplo, cabería introducir un sistema a través do cal se asegurase a maioría absoluta dos concelleiros á lista máis votada, repartindo o resto de escanos proporcionalmente entre as listaxes minoritarias. Mesmo cabería a reserva de escanos aos partidos que obtivesen un mínimo de votos, os cales se repartirían mediante unha fórmula proporcional⁴⁷.

O PSOE mantivo esta proposta en diversos documentos posteriores. Así, nun documento titulado “Unha cidadanía plena: cidades, autonomías, España e Europa”, propoñía que, no caso de que ningún partido gañase os comicios por maioría absoluta, fose convocada unha segunda volta para que os cidadáns votasen o alcalde entre os números un das listaxes con representación municipal⁴⁸. A proposta socialista levaba aparellada a eliminación das mocións de censura, pero mantiña as cuestións de confianza: no caso de que o alcalde perdese unha cuestión convocaríanse eleccións⁴⁹. Fronte a estas propostas, o PP só se amosa partidario de modificar a lei electoral para garantir o éxito da listaxe máis votada⁵⁰.

A Lei 57/2003 non supuxo ningunha modificación do sistema electoral local, a pesar de que a Proposición non-de lei presentada polo PSOE, que deu orixe á lei, contemplaba a elección directa do alcalde. Máis recentemente, no borrador do Libro Branco sobre a reforma do Goberno Local en España, elaborado polo Ministerio de Administracións Públicas en 2005, manifestáronse numerosas cautelas ante a proposta dalgún cambio no sistema electoral local⁵¹. Nel só se aposta por incrementar as posibilidades de elección directa do alcalde. Desta maneira, propónse que á elección directa nos municipios de menos de 100 habitantes se lle engada a designación como alcalde do concelleiro que máis votos populares reciba nos municipios de entre 100 e 1000 habitantes. Naqueles con máis de 1000, resultaría elixido o cabeceira de listaxe que obtivese a maioría absoluta de sufraxios. Igualmente súxírese a posibilidade de que varias listaxes se vinculen previamente á elección, no sentido de que se comunique á Administración electoral que apoian como alcalde a cabeceira da listaxe máis votada entre as vinculadas. Este apoio debería facerse constar na papeleta electoral para que cada veciño tivese claro a opción a que outorga o seu voto.

En todo caso, e con independencia das posicións das diferentes forzas políticas, non creo que as disfuncións do sistema na actualidade sexan tan importantes como para acometer unha reforma de tal envergadura.

A situación dos nosos gobernos locais non é especialmente “alarmante” en relación á súa fragmentación e conseguinte inestabilidade⁵². Abonda con repasar algúns datos relativos aos

últimos procesos electorais. Se tomamos como exemplo as eleccións locais de 1995, nelas o PP foi o partido máis votado en 47 das 66 cidades máis importantes de España⁵³ e obtivo en 37 delas máis do 45% dos votos (e en 19 máis do 50%). Tras esas eleccións, aumentaron sensiblemente as situacións de goberno con maioría absoluta. En 38 desas 66 cidades existía maioría absoluta dalgún gran partido, noutras 13 cidades a maioría de goberno foi froito dun acordo entre diversas forzas políticas; e á fin, en 15, onde non se chegou a acordos de maioría absoluta entre diversas forzas, o alcalde debía gobernar en minoría. Xunto a iso, prevíanse grandes dificultades para configurar maiorías alternativas, así como o limitado impacto que poderían ter. Na inmensa maioría dos concellos sen unha listaxe de maioría absoluta os pactos postelectorais de goberno producíronse con normalidade⁵⁴.

Tras as eleccións de 1999, en 40 desas 66 cidades houbo maioría absoluta dalgún partido. En 19 cidades a maioría de goberno foi o resultado dun acordo entre diversas forzas políticas, e noutras 8, en que non se chegou a acordos de maioría absoluta entre as diversas forzas, o alcalde gobernou en minoría. Por tanto, tivo lugar un lixeiro aumento do número de cidades nas cales existía maioría absoluta dalgún partido. Hai que ter en conta que se, desde o punto de vista da dinámica estritamente electoral, o proceso de 1999 revelou unha gran continuidade con respecto ao de 1995, non sucedeu o mesmo desde o punto de vista da dinámica postelectoral. Se o PP non se debilitou substancialmente en votos, si o fixo en posicións de poder, en concreto, perdeu 12 das alcaldías que ocupaba antes das eleccións (Almería, Granada, Córdoba, Sevilla, Albacete, Cuenca, Burgos, Palencia, Segovia, Lugo, Soria e Pontevedra). En 9 deses municipios fora a forza máis votada e en 6 deles quedou só a un concelleiro da maioría absoluta⁵⁵. Estes resultados condicionaron o debate que nos últimos anos parece abrirse sobre a reforma do sistema electoral municipal, un debate no que acotío se mestura a discusión sobre as regras e a relativa aos resultados⁵⁶.

Durante a lexislatura 1999-2003, existiu un goberno con maioría absoluta nun 83,1% dos 8037 municipios españois. Ademais, nun 16,8% existía maioría relativa e no 0,1% un empate entre dous ou máis partidos (Márquez, 2003: 222)⁵⁷. As situacións de maioría absoluta dominaban nos municipios máis pequenos, mentres que descendían nos intermedios e, sobre todo, nas grandes cidades. Estas cifras son o resultado do carácter cada vez máis bipartidista do sistema de partidos español e demostran o relativo da necesidade dunha reforma do sistema a prol dunha maior gobernabilidade (Pallarés, 2000: 238-239)⁵⁸.

Tras as eleccións de 25 de maio de 2003, mantívose aproximadamente a mesma porcentaxe de concellos con maioría absoluta. Unicamente se produciron algunhas modificacións en partidos gobernantes e no conxunto de forzas que apoiaban determinados gobernos municipais⁵⁹. Así pois, o PSOE goberna con maioría absoluta en máis de 2000 concellos, foi o gañador en 11 capitais, e engade tres maiorías absolutas (Lugo, Huesca, Albacete) ás dúas que xa tiña (A Coruña e Palencia). Gañou na maior parte das 38 poboacións maiores de 75 000 habitantes, con menos atrancos que o PP para gobernar nelas alí onde non logrou a maioría absoluta. O PP gañou en 36 das capitais e en 27 delas con maioría absoluta⁶⁰. O bloque IU/IC mantivo estable o seu poder local, podendo gobernar en solitario en 68 municipios e sendo a minoría maioritaria noutros tantos. Conseguiu unha maioría relativa en Córdoba, o que lle permitiu gobernar en solitario. A estes habería que engadir outros nos que puido facelo en coalición, sobre todo co PSOE e outras forzas nacionalistas e rexionalistas⁶¹. Os distintos grupos nacionalistas repiten o seu triunfo en minoría en Pontevedra (BNG), Tarragona (CiU), Bilbao (PNV-EA) e Santa Cruz de Tenerife (CC).

Penso que, en todo caso, as solucións aos casos puntuais que poidan darse deben situarse máis no terreo da política que no das reformas lexislativas. Por outra parte, se o principal problema nas corporacións locais é a súa “governabilidade”, habería que pensar máis ben en reforzar a posición da maioría gobernante e limitar as posibilidades de obstrución por parte do Pleno; moitas das medidas que se adoptaron coas reformas de 1999 tenden a ese obxectivo. Por outra parte, non podemos esquecer que unha das principais causas da “inestabilidade” das corporacións locais deriva do transfuguismo. Un fenómeno que cobrou unha especial relevancia no ámbito local e fronte ao que pouco cabe facer sen o compromiso firme de todas as forzas políticas⁶². Esperemos que o recentemente asinado Acordo sobre un Código de Conduta Política en relación co Transfuguismo nas Corporacións Locais contribúa a reducir a inestabilidade dalgúns concellos, así como a elevar a calidade democrática dos nosos representantes⁶³. Un obxectivo moito máis urxente que a reforma dun sistema electoral que garda un equilibrio máis que aceptable entre a representatividade e a gobernabilidade.

Notas

- 1 O lexislador considerou como tales os municipios cuxa poboación supera os 250000 habitantes ou as capitais de provincia cuxa poboación supera os 175000, así como tamén as capitais de provincia, capitais autonómicas, sedes de institucións autonómicas ou que presenten circunstancias económicas, sociais, históricas ou culturais especiais, neste caso sempre que superen os 75000 habitantes. Nestes supostos esixírase que así o decidan as asembleas lexislativas correspondentes por iniciativa dos respectivos concellos (art. 121 da LMGL).
- 2 Sobre a Lei 57/03, véxase Salazar, O. 2004. «La tímida modernización del Gobierno local. Comentario de la Ley 57/03, de 16 de diciembre, de Medidas para la Modernización del Gobierno Local», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 37, pp. 195-249.
- 3 A LO 1/03, de 10 de marzo, para a garantía da democracia nos concellos e a seguridade dos concelleiros engadiu un “polémico” apartado ao devandito artigo, segundo o cal se consideran, en todo caso, decisións gravemente daniñas para os intereses xerais nos termos previstos no apartado anterior, os acordos ou as actuacións dos órganos das corporacións locais que lle dean cobertura ou apoio, expreso ou tácito, de forma reiterada e grave, ao terrorismo ou a quen participe na súa execución, ou enalteza ou xustifique, e aos que menosprecien ou humillen as vítimas ou os seus familiares. Véxase ao respecto Salazar, O. 2002. «La disolución de las corporaciones locales como medio de defensa del Estado: un grave atentado contra la autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 290, pp. 29-59.
- 4 Un instrumento que se empregou nos últimos tempos tras o encarceramento da alcaldesa e de varios membros do concello de Marbella como consecuencia da súa implicación en diferentes actuacións delitivas. O Consello de Ministros procedeu á disolución da Corporación por petición do Goberno andaluz. Acto seguido, a Deputación Provincial de Málaga nomeou unha comisión xestora. O Consello de Ministros estimou que non era posible a celebración de eleccións anticipadas ao non se cumpriren os prazos establecidos polo artigo 183 da LOREX, posto que o ano próximo deben celebrarse no mes de maio eleccións municipais. Esta consideración foi obxecto de polémica, posto que o PP entendía que había que convocar inmediatamente eleccións. O Goberno, ante as dúbidas formuladas, solicitou un informe ao Consello de Estado, o cal ditaminou que, de acordo coa lei, neste caso non cabía convocar eleccións anticipadas.
- 5 Sobre a evolución histórica das eleccións locais e sobre a Lei de 1978, véxanse: Cosculluela, L. 1979. *Las elecciones locales. Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio*. Madrid: Publicaciones Abella; Bassols, M. 1998. «Evolución legislativa de las elecciones locales», en Álvarez, E. et al. *Elecciones locales*. Madrid: MAP, pp. 40 e ss. Sobre as eleccións locais véxanse: Cosculluela, L. 2003. «Las elecciones locales», en S. Muñoz (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid: Civitas, pp. 686 e ss.; Capó, J. 1991. «Elecciones municipales, pero no locales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56, pp. 143- 64; Carrillo, E. 1989. «La nacionalización de la política local», *Política y Sociedad*, 9, pp. 29-46; Delgado, I. e López, L. 1992. «Un análisis de las elecciones municipales», *Revista de Estudios Políticos*, 76, pp. 195-219; López, L. 1994. «Local Elections in the Spanish Political System: 1979-1991», en L. López, (ed.). *Local Elections in Europe*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas e Sociais, pp. 85-102; Delgado, I. 1997. *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- 6 Debemos lembrar que en 1983, e con ocasión da reforma lexislativa da Lei de eleccións locais no relativo á elección de deputados provinciais (LO 6/83, de 2 de marzo), a oposición formulou un recurso de inconstitucionalidade no cal cuestionaba a necesidade de que fose unha lei orgánica a que regulase as eleccións locais, xa que entendía que a reserva do artigo 81 CE se refería exclusivamente ás eleccións ás Cortes Xerais. O TC, na súa sentenza 38/83, afirmou que por “réxime electoral xeral” debía entenderse a regulación de todos os procesos electorais, posto que todos eles supoñían o xogo do dereito fundamental do art. 23.1 CE. Por tanto, non debía equipararse “réxime electoral xeral” con eleccións “xerais”. A disposición adicional 1ª da LOREX deixaría clara a cuestión ao establecer o carácter orgánico dos títulos III, IV e V, é dicir, dos que regulan as eleccións municipais, as dos cabidos insulares canarios e as dos deputados provinciais. Sobre a sentenza mencionada, non exenta de polémica, véxase García, J. J. 1989. «Legislación electoral local y reserva de ley orgánica», *Poder Judicial*, 15, pp. 122 e ss.
- 7 Unha análise descritiva do procedemento electoral pode verse en Alcón, J. A. 1990. *Manual de elecciones locales*. Madrid: MAP. Con referencias á xurisprudencia e decisións da Xunta Electoral Central, véxase Arnaldo, E. e Delgado-Iribarren, M. 1999. *Código electoral*. Madrid: Publicaciones Abella, pp. 693 e ss.

- 8 Este mimetismo mereceu numerosas críticas: “Córrese o risco dun sistema excesivamente partidocrático que afaste o candidato do cidadán e esquece que a apreciación da súa eficacia ha de ser distinta, porque se lle aplica a eleccións cun significado social e político moi diferente: non se dá a mesma relación electoral nunha gran concentración urbana que nun pequeno concello. Así mesmo, ao limitar o sistema de listaxes abertas aos municipios de menos de 250 habitantes, pérdese a oportunidade de que o municipio si experimente unha innovación institucional que podería xeneralizarse, no caso de que esta fose positiva, a outros ámbitos de goberno”. Salvador, M^o T. 1997. «La forma de goberno local en España», en Gambino, S. et al. *Formas de goberno y sistemas electorales*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 730-731.
- 9 “Agora ben, hai que ter en conta que o rendemento do sistema electoral local con relación á proporcionalidade presenta unhas características diferentes con respecto ás eleccións xerais, autonómicas ou europeas, porque non existe unha distribución total de mandatos locais por circunscrición referida a cada Cámara. Por tanto, cada concello require un cálculo, seguir a súa evolución en sucesivas eleccións e a comparación con outros municipios de igual tipo e magnitude”. Márquez, G. 1999. «Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de goberno, moción de censura y élite política (1979-1999)», *Revista de Estudios Políticos*, 106, p. 295.
- 10 A escala proposta polo art. 179 da LOREX é a seguinte: ata 250 residentes, 5 concelleiros; de 251 a 1000, 7; de 1001 a 2000, 9; de 2001 a 5000, 11; de 5001 a 10000, 13; de 10001 a 20000, 17; de 20001 a 50000, 21; de 50001 a 100000, 25. De 100001 en diante, un concelleiro por cada 100 000 residentes ou fracción, engadíndose un máis cando o resultado for impar.
- 11 Así o proba Enrique Belda: “A un municipio de 90000 residentes, corresponderíalle o mesmo número de concelleiros (25) que a outro con só 55000, conforme ao disposto no art. 179.1 LOREG. No primeiro caso cada 3600 residentes vense representados por un concelleiro. No segundo caso 2200. A repercusión práctica das distintas correlacións habitante-escaño non parece excesivamente importante nin deslexitima a representatividade. Pero os tramos de poboación do art. 179.1 LOREG, que seguen unha progresión lóxica, son muy amplos a partir da determinación de concelleiros en municipios de máis de 20000 residentes, nos cales o tramo chega ata os 50000 residentes; tamén nos de 50000 a 100000, e nos maiores de esta cifra, pois engádesse un concelleiro máis por cada 100000 habitantes ou fracción e un máis cando o resultado é par. Esta prolongación nas categorías, provoca nos últimos tramos certos inconvenientes, como que un concello de 190000 residentes, teña só dous concelleiros máis que un de 51000. A desigualdade da correlación residente/concalleiro podería chegar a un caso extremo como o do exemplo seguinte: Municipio A: 50001 residentes: 25 concelleiros/un concelleiro cada 2000 residentes. Municipio B: 199999 residentes: 27 concelleiros / un concelleiro cada 7407 residentes. Nos concellos aínda maiores a falla de correlación dispárase, como é o caso de Madrid, que con 3200000 residentes aproximadamente, e 55 concelleiros, ten un concelleiro por cada 58181 habitantes.” Belda, E. 2000. *Los representantes locales en España*. Madrid: C.E.P.C. pp. 253. I. Delgado Sotillos sostén que a relación poboación/municipios/concalleiros é inversamente proporcional en *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995* (op. cit., pp. 167).
- 12 Hai que lembrar que a opción da Lei d’Hondt xa estaba presente na Lei de eleccións locais de 1978, que seguía en gran medida as normas do Decreto-lei 20/77 ditado ao amparo da Lei para a reforma política. A única diferenza é que naquel caso a barreira legal que se establecía era do 3% (art. 20.3.b da Lei 39/1978).
- 13 No mesmo sentido, véxase Pallarés, F. 1998. «Las elecciones municipales en España. Una perspectiva desde 1995», en VV. AA. *La posición institucional da Administración local ante el siglo XXI*. Oñati: IVAP, p. 199; tamén Delgado, I., op. cit., pp. 195 e ss.
- 14 “Pero nas eleccións municipais, como existe un reducido voto táctico, a heteroxeneidade do voto fai que se dilúan eses monopolios nacionais e se permita a entrada no arco político doutras forzas cuxas situacións son flutuantes. Hai unha liña máis profunda que guía o voto municipal e entre a que son perceptibles elementos de liderado, así como a inexistencia de partidos ‘perigosos’ e a vantaxe de non desperdiciar o voto en opcións con escasas posibilidades de vitoria. A incidencia deses factores non consiste na súa relación binaria co comportamento electoral ou a opción partidista, senón na súa capacidade para contrapesar ata certo punto o valor do autoposicionamento ou resolver certos casos de empate entre as opcións a dous partidos. Esta afirmación é, pois, máis razoable para o ámbito municipal, onde se teñen en conta na maioría das veces os aspectos máis persoais que a influencia partidista.” Delgado, I., op. cit., p. 266.
- 15 O art. 187.3 da LOREX establece a seguinte escala de sinaturas necesarias para que as agrupacións de electores poidan presentar candidaturas: a) Nos municipios de menos de 5000 habitantes, non menos do 1% dos inscritos no censo electoral do municipio, sempre que o número de asinantes for máis que o dobre de concelleiros que deben ser elixidos; b) Nos comprendidos entre 5001 e 10000 habitantes, 100 sinaturas. c) Nos comprendidos entre 10001 e 50000, 500 sinaturas; d) Nos de 50001 a 150.000 habitantes, 1500 sinaturas; e) Entre 150001 e 300000, 3000 sinaturas; f) Entre 300001 e un millón de habitantes, 5000 sinaturas; g) a partir dese número, 8000 sinaturas.
- 16 Temos que precisar que nestes datos tamén se inclúen os edís presentados como *independentes* pero dentro das listaxes de partidos, polo que a magnitude das cifras é enganosa ata certo punto.
- 17 Datos achegados por Belda, E., op. cit., p. 184. Véxanse tamén Delgado, I. op. cit., p. 281; e Márquez Cruz, G., op. cit., pp. 308-9.
- 18 As inferencias da política nacional nas eleccións municipais son múltiples, de tal forma que moitos electores orientan o seu voto local segundo problemas de carácter xeral e, máis concretamente, sobre aspectos da arena política nacional. Delgado, I., op. cit., p. 284.
- 19 O obxectivo primordial da Lei de eleccións locais de 1978, que deseñou un sistema electoral que mantivo no substancial as reformas introducidas en 1983 e 1985, era consagrar os grandes partidos políticos como protagonistas esenciais da vida política local. Botella, J. e Capo, J., «La élite local española: ¿centro o periferia?», en Alba, C. e Vanaolocha, F. (eds.). *El sistema político local: un nuevo escenario de goberno*. Madrid: Universidad Carlos III e BOE, p. 231. A media de voto obtidos polos partidos de ámbito estatal nas cinco eleccións locais acadada o 76,4% (porcentaxe superada nas de 1983, cun 78,4%, e nas de 1995, cun 78,1%). Das dezasete comunidades autónomas, nove superan a media estatal de voto a partidos de ámbito estatal maioritarios (PSOE, PCE/IU, CD/AP/PP, UCD e CDS). Ese mesmo protagonismo dos partidos de ámbito estatal maniféstase na elección de alcalde: entre 1979 e 1995, un 70,4% das alcaldías foron ocupadas por candidatos dos ditos partidos. As maiores medias de alcaldes de partidos de ámbito rexional rexístranse no País Vasco (76,4%), Cataluña (54,1%) e Aragón (21,3%). Canto aos alcaldes independentes, a media estatal sitúase nun 13,7%. Márquez, G., op.cit., pp. 303, 314 e ss.
- 20 Sobre a percepción das eleccións locais como de “segunda orde”, véxase Delgado, I., op. cit., p. 11.
- 21 Irene Delgado faise esta mesma pregunta ao contrastar a escasa mobilización electoral no ámbito local coa percepción tan positiva que os cidadáns teñen das institucións locais, moi por encima das do resto de institucións democráticas (op. cit., p. 83).

- 22 En todo caso, non cabe facer valoracións moi xerais, pois o comportamento varía conforme o contexto político xeral en que se insiren as eleccións municipais. F. Pallarés e J. Soler, por exemplo, e en relación ás eleccións locais de 1995, achegan o dato de que un 41% dos enquisados respondeu que o seu voto foi guiado tanto polos aspectos xerais como polos locais, un 23% que a súa referencia foi o nivel local ou autonómico e un 25% que decidiu o seu voto segundo o contexto político nacional. Ademais, os datos da enquisa que achegan mostran como os electores do PSOE tendían a tomar máis en consideración os factores locais (34%) que os de ámbito nacional (15%). Sucédía o contrario cos do PP, de que o 30% decidiu segundo aspectos xerais e o 16% segundo factores locais ou autonómicos. Pallarés, F. e Soler, J. 1996. «Balance de las elecciones locales en 1995», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario del Gobierno Local 1996*. Madrid: Deputación de Barcelona/Marcial Pons, pp. 149-184.
- 23 S. Gambino e G. Moschella constatan como esta situación se produce en todos os sistemas electorais locais, os cales se moven por “relacións de forza instauradas no centro”, reproducindo no nivel local as loitas políticas producidas no centro e o modelo de tipo representativo-parlamentario. S. Gambino *et al.*, *op. cit.*, pp. 666-70.
- 24 Así, por exemplo, nas municipais de 1999 o PP apoiouse no éxito da súa xestión tanto no nivel xeral como autonómico, así como na personalización do seus candidatos a alcalde. Igualmente foi constante a presenza de líderes nacionais, ministros e ata do presidente do Goberno nos mitins. O PSOE, condicionado polas súas sucesivas derrotas electorais, baseou a súa campaña na crítica á xestión do PP. A súa campaña, ademais, intentou, por unha parte, desvincular as candidaturas locais da imaxe e o liderado do partido nun momento de crise. Pola outra, “pretendeu mostrar unha imaxe de partido con vontade de renovación, personalizándoa –aínda que relativamente– en Almunia, o cal, no entanto, foi perdendo visibilidade fronte a un protagonismo crecente do líder anterior, Felipe González”. Véxase a análise que ao respecto fai Pallarés, F. 2000. «Las elecciones municipales de 1999 en España», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario del Gobierno Local 1999/2000*. Madrid: Deputación de Barcelona/Marcial Pons, (pp. 210 e ss.) Tamén se situaron nun contexto “nacional” as municipais de 25 de maio de 2003. Véxase ao respecto Llera, F. J. 2003. «Las elecciones de 2003: ¿cambio de ciclo?», *Claves de razón práctica*, 134, pp. 12.
- 25 Dun total de 312 casos entre 1979 e 1999, o 85,3% das alcaldías corresponderon a partidos de ámbito estatal, o 11,9% a partidos de ámbito non-estatal, o 1,6% foron obtidas mediante coalicións electorais mixtas e o 1,3% recaeron en partidos locais ou agrupacións de electores independentes. Márquez, G., *op. cit.*, p. 232.
- 26 Botella, J. e Capó, J., *op. cit.*, p. 234. Sobre a influencia “nacional” na práctica das coalicións políticas locais, véxase Márquez, G. 2003. «Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2002. Los nuevos retos del urbanismo. Especial: elecciones locales*. Barcelona: Fundación Democracia e Goberno Local/Instituto de Dereito Público, pp. 189-253. Este autor fai referencia a como o máis habitual é que as coalicións se realicen de “arriba cara a abaixo” en virtude, entre outras cousas, das mesmas previsións que ao respecto conteñen os estatutos dos partidos políticos.
- 27 “As eleccións municipais traducen en xeral e en certa medida a situación e a valoración da actuación do goberno da nación, proxectándose máis alá e permitiéndonos predicir –coas consabidas limitacións e erros que isto pode implicar– os resultados e os apoios con que contan os partidos no nivel nacional. O exemplo máis claro desta situación ocorre nos comicios municipais de 1995”. Delgado, I., *op. cit.*, p. 218. Este carácter predictivo había confirmarse nas eleccións locais de 1999 con respecto ás xerais de 2000. No mesmo sentido, véxase Wert, J. I. 1995. «Poder, tiempo y espacio: las elecciones municipales y autonómicas del 28-M», *Claves de razón práctica*, 54, pp. 24 e ss; e tamén Wert, J. I. 1999. «Las urnas de San Antonio. Los votos y el poder tras el 13-J», *Claves de razón práctica* 95, p. 14.
- 28 Véxase ao respecto Vallés, J. M e Sánchez, J. 1994. «Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991: balance provisional», en Del Castillo, P. (ed.). *Comportamiento político y electoral*. Madrid: CIS, p. 381.
- 29 Guirado, C. 1991. *El alcalde en la legislación española*. Madrid: Trivium, p. 317. Hai outros autores que consideran que o artigo 196 só consagra un procedemento “con dúas fases posibles, como pode ser o de investidura do presidente do Goberno, en que se substitúe unha posible segunda votación por unha proclamación directa”. Rebollo, M. 1985. «La moción de censura en la Administración local», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 227, pp. 459-486. En todo caso, o paralelismo que establece este autor non é correcto. No procedemento de investidura do presidente do Goberno non se substitúe unha segunda votación por unha proclamación directa: o que prevé o art. 99 da CE é unha segunda votación 48 horas despois, na cal bastará con obter maioría simple; de non obterse esta, deben tramitarse sucesivas propostas durante un prazo máximo de 2 meses, tras o cal, se ningún candidato obtívese a confianza do Congreso, pasan a ser disoltas ambas as Cámaras.
- 30 “Os votos dos cidadáns nas eleccións municipais son ás listaxes presentadas por partidos, federacións, coalicións e agrupacións de electores, sen que sexa posible determinar dentro de cada listaxe, que candidato recibiu máis votos e é, por tanto, máis representativo ca os seus propios compañeiros de listaxe, igualmente elixidos” (STC 31/93, de 26 de xaneiro).
- 31 Hai que ter en conta que, de producirse unha renuncia dese concelleiro que for cabeceira de listaxe, considérase que o seguinte a encabeza para os efectos da elección (art. 198 da LOREG).
- 32 Véxanse as propostas que fai ao respecto Enrique Belda (Belda, 2000: 192 e ss.)
- 33 Non comparto con Cristóbal Guirado a opinión de que esta posibilidade contradiga o art. 23.1 da CE, pois nel unicamente se recolle o dereito dos cidadáns a participar directamente ou a través de representantes nos asuntos públicos. Neste caso, hai unha elección directa dos concelleiros e son estes os que outorgan lexitimidade á elección do alcalde, con independencia de que este sexa ou non concelleiro. (Guirado, 1991: 317).
- 34 Astarloa, L. 1986. *Comentarios a la LOREG*. Madrid. Civitas, p. 1700; Fernández, I. N. 1995. «El estatuto del concejal y los grupos político municipales», *El Consultor de los Ayuntamientos* 12, p. 1770.
- 35 Esta é a doutrina que vén de reiterar a Xunta Electoral Central. Véxase, por exemplo, o Acordo de 16 de maio de 2000.
- 36 Como sinala Irene Delgado, o partido maioritario pode quedar en minoría se non obtén máis do 45% dos votos do distrito, fronte aos eventuais pactos das formacións políticas inmediatas que tamén obtéñen representación (Delgado, 1997: 153).

- 37 Sánchez, M. «El sistema político local tras las elecciones de 1995: perspectivas de gobernabilidad y funcionamiento de los Ayuntamientos», en T. Font i Llovet, *Anuario del Gobierno Local 1996*, pp. 189. Barcelona: Deputación Provincial de Barcelona/Fundación Democracia e Goberno Local, p. 189. Véxase a análise que sobre a abstención nas eleccións municipais realiza Irene Delgado (Delgado, 1997: 84 e ss).
- 38 En todo caso, hai que puntualizar diferenzas notables ao longo de todo o territorio nacional. A participación oscilou entre o 61,3% de Cataluña e o máximo do 76,1% de Castela-A Mancha. Tivo lugar unha menor mobilización nas zonas máis urbanas e industrializadas (Llera, 2003:13).
- 39 Por exemplo, véxase a proposta de Bensusan, M^a P. 1999. *El concejal en el ordenamiento jurídico español*. Granada: Comares, p. 59.
- 40 Vanaclocha, 1997: 290.
- 41 Son moitas as achegas doutrinarias relativas á apertura das listaxes electorais. Véxanse, por exemplo, Montero, J. R. e Gunther, R. 1994. «Sistemas cerrados y listas abiertas. Sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en VV. AA. *La reforma del régimen electoral*. Madrid. CEC, pp. 13 e ss.; Santamaría, J. 1994. «Listas cerradas, abiertas y entreabiertas», en VV. AA. *La reforma del régimen electoral*. Madrid. CEC, pp. 113-124; e Santaolalla, F. 1986. «Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado», *Revista de Estudios Políticos*, 53, pp. 29-34.
- 42 Hai unanimidade no escepticismo con respecto ás posibilidades das listaxes abertas ou do “voto de preferencia”, se ben parte da doutrina considera oportuna a súa aplicación nas eleccións municipais. Por exemplo, Roberto Blanco Valdés consideraba que neste ámbito “a maior proximidade e o correlativo maior coñecemento dos candidatos por parte do corpo electoral é susceptible de actuar como factor de discriminación da opción de voto dos electores” (Blanco, 2001: 40).
- 43 Véxase ao respecto Salazar, O. 1999. *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*. Granada: Comares; e Salazar, O. 1999. «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos», *Teoría y Realidad Constitucional*, 6 (número dedicado ao regulamento xurídico dos partidos políticos), pp. 135-162; Blanco, R. L. 2001. «La revolución de las primarias», en *Las conexiones políticas*. Madrid: Alianza, p.85 e ss.
- 44 Santolaya, P. 2000. «Crónica de un fracaso jurídico (y político): la moción de censura a los Alcaldes», en VV. AA. *Estudios de Teoría del Estado y de Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. Madrid: Instituto de Investigaciones Xurídicas da Universidade Nacional Autónoma de México e Servizo de Publicacións da Facultade de Dereito da Universidade Complutense de Madrid, p. 2802. M^a del Pilar Bensusan Martín pronúnciase nun sentido semellante cando resalta a frustración que o sistema actual xera nos electores, ao depender o alcalde dos pactos ou acordos acadados entre as forzas políticas (Bensusan 1999: 43).
- 45 Chegouse a afirmar que a lóxica da “dupla volta” posibilita que o elector realice unha dupla escolla, unha primeira feita máis co “corazón” polo candidato preferido, e outra feita “coa cabeza” polo “menos malo” dos candidatos presentes no *ballottaggio*. (Galdini, G. e Legnante, G. 2000. *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*. Bolonia: Il Mulino, p. 230. Este sistema maioritario e de elección directa do alcalde “con dupla volta” é o vivente na maior parte dos Länder alemáns. Desde 1999 o alcalde só é elixido por parte dos representantes municipais na Baixa Saxonia, Renania Septentrional-Westfalia, no Sarre e Schleswig-Holstein. Véxase Gabriel, O. W. 1996. «El Gobierno local en Alemania», en VV. AA. *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en las democracias avanzadas*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer, p. 258. En Gran Bretaña, de acordo coa *Local Government Act 2000*, é posible optar pola elección directa do alcalde, que contará ben cun goberno nomeado por el mesmo, ben cun *city manager* nomeado polo consello municipal, non sendo que o consello municipal presidido polo alcalde escolla un presidente do executivo que pode ser revogado. T. Font i Llovet, 2002. «La renovación del poder local y avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local», en T. Font i Llovet, (dir.) *Anuario del Gobierno local 2001*. Barcelona: Deputación Provincial de Barcelona/Fundación Democracia e Goberno Local, p. 35. Véxanse as referencias de dereito comparado en García, J. 2001. «La elección directa de los alcaldes: contexto político y problemática jurídica», *Revista de Derecho Político*, 52, pp. 212-217.
- 46 *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*. Serie B. N.º 256-1, de 7 de decembro de 1998. Javier García Fernández fai unha proposta semellante, indicando que a listaxe máis votada, coma no caso italiano, debería obter un 60% de escanos para garantir que o alcalde teña un respaldo maioritario no Pleno (García, 2001: 234). Sobre este tema véxase tamén Ramírez, V.; Márquez, M^a L. e Palomares, A. 2002. «Un método para la elección directa de los alcaldes», *Revista de las Cortes Generales*, 60, pp. 241-264.
- 47 En Francia este sistema é o desenvolvido nos municipios de máis de 3500 habitantes, nos cales se aplica un sistema maioritario; con todo a listaxe gañadora só recibe o 50% dos escanos, mentres que o 50% restante se distribúe proporcionalmente (método D'Hondt) entre as listaxes que reciben cando menos o 5% dos sufraxios emitidos. VV.AA. 2000. *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*. Madrid: MAP, p. 68.
- 48 Unha proposta semellante fai Pablo Santolaya Machetti, ao engadir a posibilidade de elixir os concelleiros, cando menos nos municipios por enriba dun determinado tamaño, sobre a base territorial, de maneira que cada barrio ou unidade territorial forme unha circunscrición á que se lle asignaría un número moi reducido de concelleiros, o que produciría uns resultados moi maioritarios. (Santolaya, 2000: 2830).
- 49 Hai que ter en conta que a oposición do PP a estas propostas está baseada na previsible dificultade que os populares terían con ese sistema para gañar en determinadas cidades. Xa nas eleccións de 1999 ao PP resultoulle máis complicado facerse con apoios externos para lograr o goberno de institucións locais. Ten máis dificultades para concretar pactos postelectorais ca os socialistas, pero resultaría beneficiado de aceptarse a súa proposta de asegurar a elección da listaxe máis votada. Debemos recordar que na actualidade o PP ocupa a alcaldía de 28 capitais de provincia e máis de 1300 alcaldías en toda España.
- 50 Gianfranco Pasquino propuxera, antes de que en Italia se introduxese a elección directa do alcalde, unha forma de goberno “con responsabilidade colectiva” na cal prevía unha elección “a dupla volta”. Na primeira, o elector votaría polo consello municipal cun sistema proporcional e unha única preferencia; unha vez así elixido un consello suficientemente representativo, na segunda quenda o elector podería elixir o goberno local entre coalicións cun alcalde designado e atribuíndolle á coalición vencedora unha recompensa en postos no consello que aseguraría –ao mesmo tempo– a estabilidade da xunta e a súa responsabilización colectiva. “Sulle forme di governo ovverò a questione elettorale”, *Amministrare*. A. XIX., abril-agosto 1989, p. 115.
- 51 Tampouco no Anteproxecto de lei básica do Goberno e a Administración local que elaborou o Ministerio de Administracións Públicas se fai ningunha referencia ao réxime electoral (o Anteproxecto pode consultarse na páxina web <<http://www.map.es>>).

- 52 Por exemplo, F. Pallarés, tras analizar os gobernos locais resultantes das eleccións de 1995 chega á conclusión de que a situación era de gran estabilidade por mor da existencia dun gran número de maiorías absolutas e da dificultade para configurar maiorías alternativas (Pallarés, 1998: 229-231). No mesmo sentido conclúen M. Sánchez Morón (Sánchez, 1995: 198) e Vanaclocha, F. 1998. «Los fenómenos del transfuguismo en la nueva política local», en VV. AA. *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. Oñate: IVAP, p. 219.
- 53 Consideramos as capitais de provincia e as outras cidades con máis de 100 000 electores. Sobre a evolución das eleccións locais, véxase o completo estudo de Márquez, G. 2003. «Las coaliciones políticas locales en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales», Font i Llovet, (dir.). *Anuario del Gobierno local 2002*. Barcelona: Deputación Provincial de Barcelona/Fundación Democracia e Goberno Local, pp. 189-253.
- 54 Pallarés e Soler, 1996: 174 e 177; Sánchez, 1996: 193.
- 55 Como xa resaltou J. Ignacio Wert, o PP, ademais de non ter ningunha forza electoralmente relevante á súa dereita con que pactar, ten unha posición máis desvantaxosa ao estar ocupando o Goberno central. Isto é debido a que os pactos no bloque da esquerda teñen unha factibilidade moi superior se no Goberno central temos unha forza política doutro signo, o PSOE puido gozar no proceso negociador dunha maior centralidade e recursos ao estar na oposición nacional e porque non lle pesaban os fardos de imaxe que arrastraba en 1995 (Wert, 1995: 21 e 23).
- 56 “Se todos os acordos deste tipo son *legais* e, probablemente, todos son tamén *lexítimos*, non todos son igualmente *estéticos* nin, sobre todo, todos producen efectos igualmente beneficiosos sexa para os seus asinantes, sexa para o sistema político... Un acordo máis ou menos homoxéneo de partidos, maioritario fronte a unha lista máis votada que o fose por pouca vantaxe, non é o mesmo que unha amalgama heteroxénea que constrúe unha maioría artificial fronte a un partido que quedou ao seu bordo... E estas situacións teñen dous tipos de implicacións. Unhas, de queremos relativamente menos importantes, para os seus protagonistas que, polo xeral, acaban pagando polos acordos máis artificiais un prezo superior á vantaxe que obteñen a curto prazo. Outras, máis sensibles, para o sistema, xa que os acordos deste tipo adoitan provocar reaccións adversas contra o sistema en quen sente que o seu voto é indebidamente excluído ou obxecto de transacción *non sancta*” (Wert, 1995: 23).
- 57 Datos extraídos do artigo de Guillermo Márquez (Márquez, 2003: 222).
- 58 (Pallarés, 2000: 238-239)
- 59 Todos os datos proceden do artigo de Francisco J. Llera Ramos (Llera, 2003: 15-6).
- 60 Tras a constitución dos concellos, o PP logrou 31 alcaldías, engadindo ás súas 27 con maioría absoluta aquelas nas cales acordara pactos con IDES (Soria), CDN (Pamplona), GIAL (Almería), ademais do apoio do PSOE en Vitoria. O PSOE se fixo con outras 16, sumando ás da súa maioría absoluta Zaragoza (XA co apoio do PAR), Teruel (PAR), León (UPL), Barcelona e Girona (ICV e ERC), Lleida (ICV); e Sevilla, Segovia e Guadaluara (EU), ademais de San Sebastián co apoio do PP.
- 61 PSOE e EU pactan á fin en máis de 300 localidades, sobre todo nas maiores de 5000 habitantes.
- 62 De entre as medidas que foron propostas no “Acuerdo sobre un código de conduta en relación con el transfuguismo nas corporacións locais” asinado en 1998 polo Ministro de Administracións Públicas e os representantes dos principais partidos españois, a única que finalmente tivo unha plasmación legislativa foi a previsión da figura dos “concelleiros non adscritos”, de acordo coa redacción dada ao art. 73.3 LRBRL pola LMGL de 2003. Unha figura que con anterioridade xa fora prevista na Lei 7/99, de 9 de abril, de Administración local de Aragón, na Lei 3/02, de 22 de marzo, de modificación da Lei 8/87, municipal e de réxime local de Cataluña e na Lei 1/03, de Administración local da Rioxa.
- 63 O Acordo, que foi asinado o 23 de maio de 2006 entre o Ministro de Administracións Públicas e os representantes das principais forzas políticas, inclúe entre outras medidas o compromiso dos asinantes de non admitiren no seu grupo político local a un concelleiro transfuga, así como o de impediren a súa utilización para cambiar as maiorías de goberno. Igualmente se comprometen a non incluílos nas candidaturas de calquera elección, medida que se fará efectiva a partir das locais e autonómicas de maio de 2007.

BIBLIOGRAFÍA

- Alba, F. e Vanaclocha, F. J. 1997. *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidade Carlos III.
- Alcón, J. A. 1990. *Manual de elecciones locales*. Madrid: MAP.
- Arnaldo, E. e Delgado-Iribarren, M. 1999. *Código electoral*. Madrid: Abella.
- Astarloa, L. 1986. *Comentarios a la LOREG*. Madrid: Civitas.
- Bassols, M. 1998. «Evolución legislativa de las elecciones locales», en VV. AA. *Elecciones locales. España*. Madrid: INAP.
- Belda, E. 2000. *Los representantes locales en España*. Madrid: CEPC.
- Bensusan, M^a. P. 1999. *El concejal en el ordenamiento jurídico español*. Granada: Comares.
- Capo, J. 1991. «Elecciones municipales, pero no locales», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56, pp.143-164.
- Blanco, R. 2001. *Las conexiones políticas*. Madrid: Alianza.
- Carrillo, E. 1989. «La nacionalización de la política local», *Política y Sociedad*, 3, pp. 29-46.
- Coscolluela, L. 2003². «Las elecciones locales», en S. Muñoz (dir.). *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid: Civitas.
- Coscolluela, L. e Muñoz, S. 1979. *Las elecciones locales. Comentarios a la Ley 39/1978, de 17 de julio*. Madrid: Abella.
- Del Castillo, P. (ed.). 1994. *Comportamiento político e electoral*. Madrid: CIS.
- Delgado, I. e López, L. 1992. «Un análisis de las elecciones municipales», *Revista de Estudios Políticos*, 76, pp. 195-219.
- Delgado, I. 1997. *Comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*. Madrid: CIS-Siglo XXI.
- Fernández-Pacheco, I. N. 1995. «El estatuto del concejal y los grupos políticos municipales», *El Consultor de los Ayuntamientos*, 12, pp.1754-1760, 1765-1780.
- Font i Llovet, T. 2002. «La renovación del poder local: avances en la configuración jurídica e institucional del gobierno local», en T. Font i Llovet (dir.). *Anuario de Gobierno Local 2001*. Barcelona: Marcial Pons/ Deputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 13-37.
- Gambino, S. e Ruiz-Rico, G. 1997. *Formas de gobierno y sistemas electorales*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- García, J. 2001. «La elección directa de los Alcaldes: contexto político y problemática jurídica», *Revista de Derecho Político*, 52, pp. 205-246.
- García, J. J. 1989. «Legislación electoral local y reserva de ley orgánica», *Poder Judicial*, 15, pp. 115-132.
- Guirado, C. 1991. *El Alcalde en la legislación española*. Madrid: Trivium.
- López, L. 1994. «Local Elections in the Spanish Political System: 1979-1991», en L. López Nieto (ed.). *Local elections in Europe*. Barcelona: Instituto de Ciencias Políticas e Sociais.
- Llera, J. 2003. «Las elecciones de 2003: ¿cambio de ciclo?», *Claves de razón práctica*, 134, pp. 12-21.
- Márquez, G. 1999. «Veinte años de democracia local en España: elecciones, producción de gobierno, moción de censura y elite política (1979-1999)», *Revista de Estudios políticos*, 196, pp. 289-334.
- 2003. «Las coaliciones políticas en las instituciones del sistema político local en España: gobiernos locales y diputaciones provinciales», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario de Gobierno Local 2002*. Barcelona: Marcial Pons/ Deputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 189-254.
- Montero, J. R. e Gunther, R. 1994. «Sistemas cerrados y listas abiertas. Sobre algunas propuestas de reforma del sistema electoral en España», en J. R. Montero; R. Gunther, et al. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: CEC.
- Morell, L. 1988. *El régimen local español*. Madrid: Tecnos.
- Pallarés, F. 1998. «Las elecciones municipales en España. Una perspectiva desde 1995», en VV. AA. *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. Oñati: IVAP.
- 2000 «Las elecciones municipales de 1999 en España», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1999*. Barcelona: Marcial Pons/ Deputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 207-246.
- Pallarés, F. e Soler, J. 1996. «Balance de las elecciones locales en 1995», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1996*. Barcelona: Marcial Pons/ Deputación de Barcelona/ Instituto de Derecho Público, pp. 149-184.
- Ramírez, V.; Márquez, M^a. L. e Palomares, A. 2003. «Un método para la elección directa de los alcaldes», *Revista de las Cortes Generales*, 60, pp. 241-264.
- Rebollo, M. 1985. «La moción de censura en la Administración local», *Revista de estudios de la Administración local y autonómica*, 227, pp. 459-486.
- Salazar, O. 1999. *El candidato en el actual sistema de democracia representativa*. Granada: Comares.

- 2000. «Las primarias socialistas: una experiencia de democratización de la selección de candidatos», *Teoría y Realidad Constitucional*, 6, pp. 135 e ss.
- 2002. «La disolución de las Corporaciones locales como medio de defensa del Estado: un grave atentado contra la autonomía local», *Revista de Estudios de la Administración Local*, 290, pp. 29-59.
- 2004. «La tímida modernización del gobierno local. Comentario de la Ley 57/03, de 16 de diciembre de Medidas para a Modernización del Gobierno Local», *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, 37, pp. 195-249.
- Sánchez, M. 1995. «Sistema político local», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1995*. Barcelona: Marcial Pons/ Deputación de Barcelona/ Instituto de Dereito Público, pp. 161-169.
- 1996. «El sistema político local tras las elecciones de 1995: perspectivas de gobernabilidad y funcionamiento de los ayuntamientos», en T. Font i Llovet, (dir.). *Anuario de Gobierno Local 1996*. Barcelona: Marcial Pons/ Deputación de Barcelona/ Instituto de Dereito Público, pp. 185-204.
- Santamaría, J. 1994. «Listas cerradas, abiertas y entreabiertas», en VV. AA. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: CEC.
- Santaolalla, F. 1986. «Problemas jurídico-políticos del voto bloqueado», *Revista de Estudios Políticos*, 53, pp. 29-34.
- Santolaya, P. 2000. «Crónica de un fracaso jurídico (y político): la moción de censura a los Alcaldes», en VV. AA. *Estudios de Teoría del Estado y de Derecho Constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú*. Madrid: Instituto de Investigaciones Xurísticas da Universidade Nacional Autónoma de México e Servicio de Publicacións da Facultade de Dereito da Universidade Complutense de Madrid.
- Vergottini, G. de. 1985. *Derecho constitucional comparado*. Madrid: Espasa-Calpe.
- VV. AA. 1998. *Elecciones locales*. Madrid: INAP.
- VV. AA. 1996. *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno local en las democracias avanzadas*. Barcelona: Fundación Pi i Sunyer.
- VV. AA. 1998. *La posición institucional de la Administración local ante el siglo XXI*. Oñati: IVAP.
- VV. AA. 1994. *La reforma del régimen electoral*. Madrid: CEC.
- VV. AA. 2000. *Sistemas electorales y modos de escrutinio en el nivel local*. Madrid: MAP.
- Wert, J. I. 1995. «Poder, tiempo y espacio: las elecciones municipales y autonómicas del 28-M», *Claves de razón práctica*, 54, pp. 24-38.
- 1999. «Las urnas de San Antonio. Los votos y el poder tras el 13-J», *Claves de razón práctica*, 95, pp. 14-23.



Recensións

VÍCTOR JOSÉ MONTES PIÑEIRO _Universidade de Vigo _[175-178]

O financiamento rexional da sanidade a debate

DIEGO MARTÍNEZ LÓPEZ / JOSÉ SÁNCHEZ MALDONADO (coordinadores)
Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma
Centro de Estudos Andaluces, Sevilla, 2005



As políticas dirixidas a garantir a protección da saúde e a provisión de servizos sanitarios constitúen, en calquera dos países do noso contorno, un dos piares do chamado Estado do benestar. Entre outros aspectos, o establecemento da cobertura pública da atención sanitaria é, en por si, unha contribución *en especie* á distribución interpersoal da riqueza, á diminución das desigualdades sociais e á solidariedade interxeracional. Por outra banda, as características específicas do servizo no que ten a ver coa extensión da protección, a forma de cobertura, o financiamento e a organización tiveron respostas diferentes en cada país, conforme á súa tradición económica, política e social; isto, á súa vez, deu lugar a diferentes modelos, non exentos de debate, nos cales de xeito practicamente reiterado se revela a existencia non resolta de diversas tensións: financeira, de equidade, de racionalidade ou eficiencia e mesmo de lexitimación ou aceptación por parte da sociedade.

Precisamente, a cuestión do financiamento constitúe un aspecto principal da asistencia sanitaria; tanto pola forma en que se establece –que condiciona a equidade na prestación do servizo– como polo volume de fondos necesario para levala a bo termo, sempre crecente. A cuestión gaña en complexidade en casos coma o español, caracterizado pola provisión e produción descentralizada de servizos sanitarios, un aspecto que complica a distribución dos recursos dispoñibles ao involucrar administracións de distinto nivel –central e rexionais– orientadas por prioridades heteroxéneas. En termos económicos, a sanidade representa actualmente preto do 6% do PIB nacional e máis dun terzo do gasto recoñecido e liquidado polas comunidades autónomas españolas (CC. AA.); esta circunstancia sitúaa como a principal competencia autonómica desde o punto de vista financeiro e argumento case continuo de tensión interxurisdiccional, á vista da súa incidencia no conxunto do gasto deste nivel de goberno.

Nun intento por superar a súa instrumentación política, o financiamento sanitario integrouse de maneira definitiva, aínda que con especificidades, no conxunto do financiamento autonómico en xaneiro de 2002, coincidindo coa culminación do proceso de traspaso de transferencias na materia; a pesar da satisfacción política inicial polo acordo acadado, a insuficiencia financeira en materia sanitaria volve ocupar un lugar destacado na axenda dos nosos gobernantes pouco despois. A obra que nos ocupa, *Financiación regional de la sanidad y sus perspectivas de reforma*, proporciona unha base racional ás diferentes propostas de reforma que veñen formulándose desde hai un tempo. O libro recolle as achegas realizadas por diversos expertos en federalismo fiscal e economía da saúde no marco das xornadas celebradas co gallo do Seminario sobre financiamento rexional da sanidade que tivo lugar en Sevilla en xullo de 2005.

As achegas agrúpanse en tres grandes bloques, que abordan o problema desde a perspectiva internacional ata a autonómica, pasando por unha avaliación da xestión sanitaria, cuxo fío condutor reside no vencemento da identidade entre necesidade, demanda e utilización nun servizo de consumo inducido, dada a asimetría de información entre profesionais e pacientes. O primeiro bloque de traballos, composto por dous relatorios, ofrece un percorrido pola dimensión internacional da cuestión. Rosa María Urbanos Garrido examina, describe e valora as tendencias observadas recentemente no financiamento do gasto sanitario en varios países do noso contorno social, económico ou cultural; presta, asemade, especial atención aos mecanismos de asignación de recursos. Pola súa banda, Carmen Molina Garrido analiza os distintos instrumentos empregados para garantir un acceso equitativo aos servizos

sanitarios en diferentes contextos internacionais, caracterizados todos pola descentralización na xestión.

Guillem López Casasnovas abre o segundo bloque de relatorios reflexionando sobre as dificultades técnicas que entraña a rexionalización dos recursos sanitarios no marco dunha descentralización político-parlamentaria e fiscal efectiva como a que caracteriza o noso país. Isto é o que o leva a avogar pola introdución de mecanismos de descentralización sanitaria “de segunda xeración” e a introdución de sistemas de financiamento baseados na microeficiencia dos centros de provisión. A continuación, Juan de Dios Jiménez Aguilera, Roberto Montero Granados e José Martín Martín exploran os determinantes territoriais da demanda sanitaria; nunha primeira achega, establecen unha aproximación metodolóxica que permite obter unha medición da necesidade sanitaria a nivel rexional, con resultados relativamente próximos aos derivados da distribución autonómica da poboación protexida polo Sistema Nacional de Saúde. A mesma terna de autores afonda na cuestión a través dunha segunda contribución en que se estuda, por medio dun modelo de regresión loxística, a influencia da provincia de residencia na determinación da demanda sanitaria; isto permítelles revelar a existencia de desigualdade no acceso. Por último, David Cantarero Prieto e Marta Pascual Sáez, aguillados pola idea do deseño de políticas sanitarias que melloren a percepción da saúde por parte da cidadanía, analizan o efecto de diversas variables de tipo socioeconómico sobre o estado de saúde individual dos españois, medido de maneira subxectiva a partir dunha autovaloración.

O terceiro bloque de relatorios avalía o financiamento rexional da sanidade en España. José Sánchez Maldonado e, de novo, Carmen Molina Garrido presentan unha visión retrospectiva das diferentes etapas do proceso descentralizador das competencias organizativas e asistenciais protagonizado polo noso país; a súa revisión trata desde as distintas fases de descentralización parcial (protagonizadas en exclusiva polo ámbito do gasto) ata a integración definitiva do financiamento sanitario no sistema xeral de financiamento das CC. AA. O percorrido complétase coas achegas de Santiago Lago Peñas e Alfonso Utrilla de la Hoz. O primeiro realiza unha avaliación do grao de responsabilidade dos gobernos autonómicos na evolución do gasto público en sanidade, avaliación que fai extensible á evidencia dispoñible tras a última reforma introducida, e que lle permite denunciar os límites que o actual sistema de financiamento exerce sobre un escenario xeral de demanda crecente. A súa intervención culmina coa formulación dunha serie de propostas pensadas para alimentar o debate sobre a reforma sanitaria. O segundo, pola súa banda, examina a sustentabilidade xeral das finanzas públicas rexionais a partir da estimación futura dos ingresos de carácter tributario, no marco dun sistema como o vixente, que reforzou a corresponsabilidade fiscal das facendas subcentrais. Os resultados revelan un escenario financeiro de estabilidade e suficiencia afectado, no caso de a sanidade, polo forte aumento do gasto.

En definitiva, o texto dálles resposta a moitas das interrogantes que suscita un tema complexo, de indubidable relevancia social e notable transcendencia política. Faino, ademais, nun contexto axeitado para a reforma, delimitado polas novas reivindicacións autonómicas e a fortaleza dos factores que apremian a inflación do gasto sanitario: o envellecemento da poboación, a inmigración e a persistencia de disparidades respecto ao contorno, tanto en termos orzamentarios como de asistencia sociosanitaria. Estamos, por tanto, ante unha interesante contribución ao deseño dun sistema de financiamento que garanta un panorama de estabilidade financeira e orzamentaria no longo prazo, que colabore coa sustentabilidade do gasto

XOSÉ CARLOS ARIAS _Universidade de Vigo _[179-183]

A economía política do posible en América Latina

JAVIER SANTISO

La economía política de lo posible en América Latina

Banco Interamericano de Desenvolvemento, Washington D.C., 2006



Javier Santiso, brillante politólogo e economista español que desde hai uns meses desempeña o posto de economista xefe no Centro de Desenvolvemento da OCDE, acaba de publicar un dos libros máis interesantes aparecidos nos últimos anos sobre as economías e sociedades de América Latina. Editado asemade nunha dupla versión, española e inglesa (esta última, *Latin America's Political Economy of the Possible. Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketeters*, publicada por The MIT Press), este libro está formulado como ensaio longo, sen apenas notas nin interferencias bibliográficas, que busca complicitades na obra literaria dunha diversidade de escritores, desde o omnipresente Octavio Paz ao brasileiro Mário de Andrade.

En canto ás complicitades de índole máis teórica, *La economía política de lo posible* establece as súas raíces intelectuais na obra de dous dos máis grandes pensadores sociais das últimas décadas, Isaiah Berlin e, sobre todo, Albert Hirschman para, a partir deses apoios, construír unha liña de argumentación clara e, en xeral, bastante convincente.

A influencia das ideas *hirschmanianas* aparece por todos os recantos do libro, empezando polo título, e iluminan, desde logo, a súa tese central: despois de décadas de doutrinarismo, de aplicación de políticas económicas moi ideoloxizadas e cargadas con fortes retóricas relativas á construción dun futuro marabilloso (fosen estás marxianas, *desenvolvimentistas* ou ultraliberais), nos últimos anos asistimos aos intentos de definir políticas moito máis posibilistas; e tamén máis atentas ao arranxo dos verdadeiros problemas económicos e sociais, que non radican no pasado ou o futuro, senón no presente. Santiso, sensatamente, ve ese cambio de enfoque como un progreso que xa estaría a dar algúns resultados positivos para as poboacións de determinados países da área.

Cabe engadir que o seu razoamento se apoia tamén nos traballos empíricos de algúns economistas tan coñecidos como Dani Rodrik ou Ricardo Hausmann, os cales veñen mostrando a inutilidade de definir unha única fórmula infalible para o crecemento que estableza unha relación de causalidade universal: logo de observar no moi longo prazo un número importante de casos de crecemento económico acelerado, pode comprobarse que gran parte deles non foron precedidos por grandes reformas ou *shocks* políticos.

Hai xa tempo que o filósofo británico Isaiah Berlin chamou a atención sobre a necesidade de fuxir dos intentos da enxeñaría social baseada en grandes ideas redentoras; é dicir, dos graves perigos de basear a política, a resolución dos problemas concretos da xente, en utopías. Nun texto que Santiso recolle, Berlin fala do fracaso da idea de que exista “nalgures, no pasado ou no futuro, nunha revelación divina ou no cerebro dalgún pensador, nas exhortacións da historia ou da ciencia, no corazón simple e bo dun home íntegro, unha solución última e definitiva”; e noutro lugar, unha frase difícil de esquecer: “máis vale non pretender calcular o incalculable”.

Non lonxe desta forma de ver, Albert Hirschman esmiuzou criticamente, unha e outra vez, os intentos de construír *políticas óptimas* baseadas en libros de receitas, que teñen que ver con construcións teóricas máis ou menos sofisticadas (podería valer para este caso a horrorosa palabra *construtos*) e que se pretenderían válidas para todo tempo e lugar, isto é, solucións universais e definitivas. En particular, Hirschman soubo explicar os efectos perversos que esa actitude, a *rage de vouloir conclure* (“a rabia de querer concluír”) nunha fermosa expresión tomada de Flaubert, tivo sobre as posibilidades reais de progreso nos países latinoamericanos, encerrados en obsesións por construír quiméricos futuros esquecendo con isto as necesidades do presente.

Santiso explica convincentemente a sucesión de ideas transformadas en programas políticos redentoristas na América Latina da segunda metade do século XX. Neste “verdadeiro enxame de teorías e paradigmas” terían especial presenza as ideas revolucionarias de inspiración marxista, nos sesenta e setenta, o chamado *desenvolvimentismo* impulsado pola Comisión Económica para América Latina e o Caribe (CEPAL) e máis tarde –e con maior virulencia– o ultraliberalismo sen tregua dos *Chicago Boys* ou o máis morno dos entusiastas andinos e caribeños do *Consenso de Washington*. A aplicación práctica de tales orientacións ultra-doutrinarias levaría ao desexo de experimentar durante moitos anos con programas de política e plans de choque (da substitución xeneralizada de importacións á liberalización total dos mercados financeiros; do *Plan cruzado* no Brasil á *Lei de convertibilidade* arxentina) de que os resultados efectivos tiveron moito que ver, na visión temperada do autor, con algúns dos principais desastres económicos e sociais sufridos pola rexión nos últimos trinta anos e, en particular, durante a denominada *década perdida* con xusteza.

Ao longo dos noventa, polo contrario, foi imponéndose unha visión máis escéptica e pragmática acerca dos problemas da rexión e das solucións necesarias. Primeiro en Chile, un país á economía do cal se dedica un dos mellores capítulos do libro, e máis tarde noutros, sobre todo México e Brasil, foi xerándose un corpo de políticas máis flexibles e articuladas, e menos respectuosas coas grandes verdades de manual. Tales políticas partían do recoñecemento de fixar a prioridade na estabilidade macroeconómica, pero sen descoidar –aínda que isto non poida dicirse de todos os casos; si, desde logo, do chileno e o brasileiro– os avances nunha distribución máis equitativa da renda.

A necesidade do primeiro –a estabilidade dos mercados monetarios internos e do tipo de cambio, a disciplina nas contas públicas– resalta con toda claridade en economías nas cales ata hai pouco tempo existían taxas de inflación de varios miles de puntos porcentuais, nun contexto xeral que identifica o conxunto de América Latina, durante un longo período, como a rexión economicamente máis volátil do mundo. Na análise de Santiso cobran importancia os aspectos relacionados coa dimensión temporal do proceso político económico, sobre os cales o autor ten realizado no pasado algunhas outras contribucións interesantes.

Os efectos positivos da nova orientación fixéronse visibles a comezos do novo século, con crecementos sostidos da actividade económica –de en torno a un nada desprezable 5% anual–, unha ampla estabilidade macroeconómica e, nalgúns países, como os xa citados, tamén unha lixeira redución dos niveis de pobreza; ademais, as melloras económicas reveláronse compatibles coa efectiva consolidación dos mecanismos democráticos que, a pesar da inestabilidade política en moitos países e a desconfianza respecto de numerosos actores políticos, parecen seguir contando cun amplo apoio cidadán. De acordo con todo isto, a visión de Santiso é francamente optimista, aínda que un certo escepticismo de fondo no deixe de aparecer nalgunhas pasaxes do libro.

Talvez for en relación con isto último –a bastante saudable percepción da situación actual de América Latina, algo que choca coa visión en exceso sinistra que deste asunto se nos ofrece moitas veces– onde o traballo de Javier Santiso mostra a súa maior debilidade. É verdade que esa incuestionable mellora económica non veu acompañada de reformas en profundidade nas moi deficitarias estruturas de gran parte deses estados (por exemplo, pouco se avanzou en corrixir a súa manifesta e crónica insuficiencia fiscal), nin dos moi necesarios cambios institucionais (extensión de mecanismos de transparencia e control, redución da corrupción, reformas xudiciais), e estas cuestións non deixan, desde logo, de ocupar un lugar na

argumentación do autor, pero dun modo máis ben marxinal: é significativo, nese sentido, que no estean presentes os moitos e importantes casos de corrupción que escurecen, por exemplo, a, noutros aspectos brillante, xestión de Lula; e no caso mexicano, aínda que se trate de acontecementos posteriores á publicación do libro que aquí se recensiona, a gran división política e social que seguiu as recentes eleccións presidenciais, cos seus problemas de confianza mutua e incluso de lexitimidade, mostra as graves insuficiencias da dinámica de cambio político emprendida nese país.

Por outro lado, tampouco merece, cremos, suficiente atención a outra gran tendencia da América Latina contemporánea: o populismo rampante desde o epicentro venezolano. A pesar de que expresamente no libro sexa tratado como unha proba da diversidade de América, o caso da revolución bolivariana e a súa onda expansiva queda bastante fóra do foco analítico, quizais por ir demasiado contracorrente do argumento principal; así e todo, non pode esquecerse que está aí, que sostida sobre a onda dos altos prezos do petróleo a súa influencia mantense crecente na área e que non está nada claro que, cando menos no medio prazo, vaia perder a partida fronte á corrente pragmático-reformista.

En fin, á marxe das insuficiencias que poida ter, trátase dun libro de lectura moi recomendable pola súa altura intelectual, a relevancia e actualidade do asunto que trata, e a vocación antidogmática que, aprendida en mestres como Hirschman e Berlin, o autor manifesta en cada páxina.

JOSÉ CAAMAÑO ALEGRE _Universidade de Santiago de Compostela _[185-197]

A aplicación da teoría da axencia á xestión pública



JAN-ERIK LANE

Public Administration And Public Management: The Principal-Agent Perspective
Routledge, Londres e Nova York, 2005.

Desde hai xa unhas cantas décadas, as outrora calmas e estables augas desa disciplina académica que os anglosaxóns chaman “Public Administration” vense alteradas pola continua irrupción e conseguinte “proliferación de conceptos, marcos e teorías” (Lane, 1995: vii). O vello paradigma da administración pública progresiva, no que unha burocracia profesional e apegada á legalidade serve ao interese público definido polos políticos, viuse abertamente desafiado, entre outras, polas aproximacións económicas da elección pública e o neoinstitucionalismo (Hood, 1994). Agora ben, desde a Ciencia Política e da Administración non todos responden “defensivamente” ao desafío, senón que hai quen –como o propio Lane– saúda as aproximacións económicas como a máis poderosa fonte de renovación da súa disciplina (Dunleavy, 1991; Moe, 1984; Horn, 1995; Lane, 1987 e 1993).

Nesta actitude inscríbese a obra que recensionamos, que pretende “alcanzar unha comprensión da Administración, na súa clásica dupla perspectiva de Administración pública (legalidade) e xestión pública (eficiencia), a partir da teoría de xogos e a nova economía da información, abranguendo entre outros o enfoque principal-axente” (xi). E é que, a xuízo do autor, as tradicionais aproximacións á administración e xestión públicas ven limitada a súa utilidade pola presenza dalgunhas cuestións non resoltas relacionadas coa estratexia, de onde a necesidade de integrar tales aproximacións “nun marco xeral para a análise da estratexia nos *outputs* da Administración [o marco principal-axente]” (38-39). As relacións entre a Administración (“principal”) e os seus provedores de servizos ou produtores de bens (“axentes”) modélanse así como un xogo de estratexia entre as partes dun contrato, nos seguintes termos:

- (1) $O = f(e, E)$, o *output* (O) é función do esforzo (e) do axente e do contorno aleatorio (E).
- (2) $w = f(O)$, a remuneración (w) que se lle dá ao axente depende do *output*.
- (3) $P = O - w$, o beneficio do principal (P) é o valor do *output* menos a paga do axente.
- (4) $U = w - e$, a utilidade (U) do axente obtense da remuneración menos o seu esforzo.

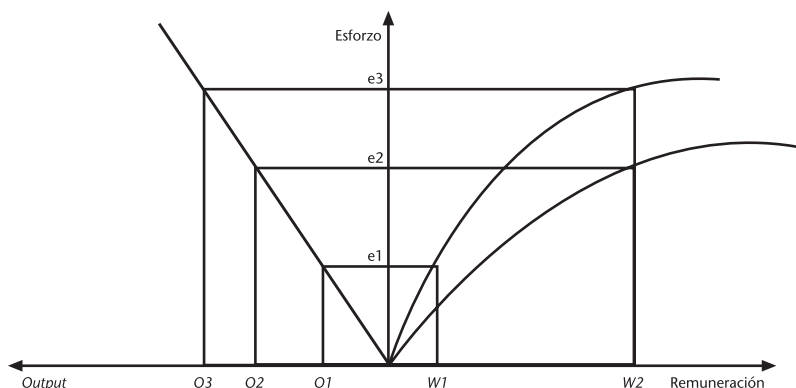
Como se adiviña nas dúas últimas expresións, o principal quererá maximizar o seu beneficio (para o nivel de *output* proposto como obxectivo) a base de minimizar o salario do axente, mentres que este buscará maximizar a súa utilidade. O conxunto de posibles contratos entre ambos suponse tipicamente limitado por unha serie de restricións como son a non-observabilidade do esforzo do axente, a verificabilidade xudicial dos contratos, a restrición de participación do axente, a restrición de compatibilidade de incentivos para o axente e a consideración de principais e axentes como respectivamente neutrais e remisos ao risco. Baixo tales relacións e supostos, poden identificarse catro resultados extremos do xogo, que acoutan o abano de posibilidades de contratación entre o principal e o axente:

- Explotación: o principal establece a remuneración no prezo de reserva do axente, que é o que este podería obter noutro emprego.
- Saqueo: o axente toma todo o beneficio do principal en forma de remuneración propia.
- Risco moral: o contrato *ex ante* entre o principal e o axente desvíase considerablemente do contrato *ex post*, na medida en que o axente non respecta os termos do contrato, senón que se escapule.
- Selección adversa: o principal é incapaz de identificar a natureza do axente, é dicir, de saber se o axente é unha persoa de esforzo baixo ou alto.

Mediante a seguinte figura, pode verse a emerxencia destes tres últimos resultados nos xogos entre a Administración (principal) e os seus *bureaux* ou as súas empresas públicas (axentes). Nada mellor que reproducir aquí a explicación do propio Lane. "O principal quere saber se o axente co que está establecendo un contrato incluírá o esforzo $e1$ ou o esforzo $e2$. Se o principal pode identificar o tipo ou a natureza do axente e redactar un contrato completo, daquela ofrece ($W1, e1$) ou ($W2, e3$). Porén, se hai información asimétrica, entón o axente pode *escapularse*, ou sexa, prometer (*ex ante*) o esforzo $e3$ pero realizar (*ex post*) só o $e2$. O risco para o principal é acabar no contrato *ex post* ($W2, e2$), onde todas as ganancias son consumidas na remuneración do axente (*saqueo*).

Do que se trata na gobernación do sector público é de seleccionar os axentes apropiados, separando os axentes de esforzo baixo e alto e de evitar o perigo de que estes se escapulan. Por unha banda, se o principal actúa con información asimétrica, daquela non coñece o tipo do axente, se é de esforzo alto ou baixo ou se tentara escapularse; pola outra, se a Administración enfronta dous axentes, un de esforzo baixo, $A1$ e outro de esforzo alto, $A2$, entón pode non ser capaz de distinguilos, xa que os axentes poden finxir. Finalmente, se a Administración só ten unha probabilidade 50/50 de escoller o axente apropiado, como pode ofrecer un contrato como ($W2, e3$)? O principal P buscaría mecanismos contractuais que reduzan o risco de elisión e as consecuencias do finximento" (40-41).

Figura 1. A interacción principal-axente: o cadro xeral (tomado da p. 41)



Servíndose do enciclopédico coñecemento que garda dos discursos intelectuais relativos ao sector público (administración pública, xestión pública, políticas públicas, facenda pública, elección pública, ...), o autor consegue achegar os elementos necesarios para *darlle corpo* ao modelo principal-axente na súa aplicación ao sector público. Primeiro senta as bases para unha caracterización da administración como "principal público" e da burocracia, as empresas públicas e as axencias reguladoras como "axentes públicos" (34-38 e 51-54). A continuación, e asumindo que o modelo só será relevante se os conceptos de "acción oculta" e "coñecemento oculto" apuntan con precisión dificultades cruciais na gobernación pública, Lane ofrece todo un elenco de formas en que poden materializarse ambos os conceptos no sector público.

Fenómenos como a arbitrariedade, a corrupción, a opacidade e a distorsión informativas, o comportamento incremental, a colusión ou o clientelismo e corporativismo, entre outros, pasan así a ser representados como “problemas de axencia” (58-61).

De igual modo, as principais opcións organizativas do sector público son representadas como contratos a longo prazo (burocracia weberiana) ou a curto prazo (subcontratación ou consorcios público-privados), e o orzamento público como un contrato renegociado ano tras ano entre o ministro que formula a política (*M*) e a axencia encargada de executala (*A*) (61-76). No orzamento tradicional, que é un puro *orzamento de custos*, todo o risco é asumido polo principal, pois *M* ofrece un contrato que cobre o custo de *A*, calquera que for o nivel de prestación que esta atinxa. No orzamento-adquisición, en cambio, que é un puro *orzamento de prezos*, principal e axente comparten o risco, pois *M* ofrece un contrato que reporta a *A* o prezo correspondente a un determinado *output*. Con todo, ningún de ambos os orzamentos resolve o que a xuízo de Lane constitúe o principal problema de todo orzamento: a incerteza da contratación, posto que sempre existe o risco de que o contrato *ex ante* (contrato de expectativas) difira moito do contrato *ex post* (resultante da execución dos termos do acordo durante o vindeiro exercicio). Nun proceso orzamentario normal ou tradicional, o *output* entregado *ex post* tende a ser inferior ao contratado *ex ante* debido ao risco moral; baixo un proceso orzamentario baseado no concurso ou poxa entre axentes (nova xestión pública), é o risco de selección adversa, pola contra, o que acaba abocando a un resultado por debaixo do óptimo.

A partir deste punto, a mirada do autor ábrese para “revisitar” desde a economía todo o espectro de tópicos da administración e a xestión públicas, abranguendo, incluso, algúns que caen de cheo no campo da ciencia política. Así, no capítulo 3 examínanse as razóns económicas da existencia do Estado, reducidas en última instancia á cobertura de determinadas necesidades (bens públicos e preferentes) e á minimización dos custos de transacción (bens “granulados”). A estas dúas razóns, que teñen a seu entender un núcleo común na concepción do Estado como supergarda dos contratos, decisións e compromisos, aínda habería que engadir outra que vai para alén do modelo *homo oeconomicus*, como é a de promover a xustiza entre os cidadáns. Conclúe, así mesmo, que sendo o contrato social en virtude do que se lle asignan ao Estado tales funcións unha relación de axencia entre a poboación (principal) e o Estado (axente), ao fin e ao cabo, o modelo principal-axente vén a “botar viño novo na botella da vella teoría contractualista” (92).

No capítulo 4 formúlase o problema da “racionalidade” na Administración, un atributo longamente predicado pola tradición weberiana, pero que desde outros enfoques é negada por completo (modelo dos “caldeiros de lixo”) ou reducida a unha “racionalidade limitada” (Simon). Aquí considera o autor crucial a distinción entre *macrorracionalidade* e *microrracionalidade*: a primeira é cuestionada abertamente tanto pola posible “intransitividade” das decisións na elaboración das políticas públicas (teoría da elección pública), como pola “lagoa de execución” de tales decisións (bibliografía sobre a posta en práctica das políticas públicas). Pero, como torna evidente a teoría de xogos, a irracionalidade no nivel macro non só non é incompatible con, senón que pode resultar da microrracionalidade propia do *homo oeconomicus*. Nos xogos con equilibrio Nash de estratexia pura, por exemplo, prodúcense fallos de coordinación. O medo de cada xogador a que o outro non “corresponda” conduce a estratexias que obteñen un resultado Pareto inferior (xogo do dilema do prisioneiro) ou ata o peor dos posibles en certa porcentaxe de casos (xogo do galiña) en virtude do que ocorra no xogo (xogo da batalla dos sexos). As solucións cooperativas a tales fallos de coordinación adoitan

implicar a aceptación de *estratexias correlacionadas* e a conseguinte existencia dun terceiro que medie entre os xogadores e faga cumprir o acordo. “O Estado, suxire Hobbes, é o mellor candidato dispoñible para constituír este terceiro mediador e supervisor” (112). No seu seo, porén, tamén se producen diversos xogos. Dun lado, a propia burocracia, xunto con outros actores, xoga na arena democrática á hora de elaborar as políticas públicas; do outro, a posta en práctica desas políticas involucra as organizacións públicas nunha serie de xogos principal-axente.

A xuízo de Lane, modelar en termos de axencia a lóxica das organizacións públicas contribúe a unha mellor análise das diversas alternativas institucionais, á luz dos criterios de responsabilidade (Estado de dereito) e mérito (eficiencia). Ao primeiro de ambos os criterios dedicálle precisamente o capítulo 5, que parte da restrinxida noción weberiana de *autoridade legal-racional* (ou existencia de normas formalmente presentadas e promulgadas que se consideran vinculantes) e da kelseniana de *pirámide normativa*. A esta visión da legalidade como mero goberno por lei engade despois o autor os restantes elementos constitutivos do Estado de dereito, como o recoñecemento dos dereitos humanos, a separación de poderes ou a publicidade e impugnabilidade dos actos administrativos. A continuación pregúntase se a énfase que se vén poñendo no Estado de dereito na organización pública podería ser xustificada polo argumento de Hayek, que presenta o Estado de dereito como unha das manifestacións do *nomos*: a lei de liberdade derivada das condicións dunha “orde espontánea” que o home non creou (136).

O problema é que isto suporía negar que as institucións do Estado de dereito poidan conformarse pola autoridade política democrática, dado que as normas que desta dimanan non son para Hayek máis que lexislación/organización e nunca *nomos*/dereito¹. Fronte a tal punto de vista, o que a realidade mostra é unha masiva utilización do dereito público, emanado da autoridade política, para establecer ou reforzar as institucións do Estado de dereito; e mostra, así mesmo, que calquera que for a súa xustificación a demanda de Estado de dereito está actualmente en auxe, dando lugar a unha crecente “xudicialización da política”. Conclúese, por tanto, que na Administración pública, aínda o principal debe instruír o axente buscando maximizar a eficiencia nos produtos e resultados das políticas, isto ten que facerse sempre baixo as restricións que supón a vixencia do Estado de dereito. Como derivación do tópic, preséntase a cuestión das *axencias reguladoras* que controlan a legalidade no sector privado, susceptible tamén de analizarse no marco principal-axente. Imaxinemos, por exemplo, recorrendo de novo á Figura 1, que axentes de alto perfil regulador asinen un contrato co principal, prometendo ($W2$, $e3$, $O3$), cando en realidade só son capaces do esforzo $e2$, cun resultado $O2$. Se ao principal lle é moi difícil estimar o valor do *output* regulatorio e distinguir entre axentes de esforzo alto e baixo, tenderá a optar por unha axencia reguladora máis pequena, ofrecendo $W1$ coa esperanza de obter $O1$.

Os capítulos 6 e 7 ocúpanse respectivamente dos criterios de política pública e da organización do sector público. No primeiro deles sostense que a era do neoliberalismo da Escola de Chicago toca á súa fin tras a severa recesión mundial do período 2002-2003 e os problemas fundamentais que puxo de manifesto respecto á xestión das empresas na economía de mercado. Debe engadirse a isto o feito de que o desregulamento e privatización practicados durante décadas non sempre obtiveron os resultados apetecidos.

O Estado segue a ser un xogador fundamental da economía nunha serie de roles (seguridade, defensa, lei e orde, infraestruturas, políticas sociais e políticas reguladoras), e o actual

recoñecemento da relevancia das políticas sociais e a súa contribución ao desenvolvemento económico remítenos máis á Escola de Cambridge que á de Chicago.

No segundo dos capítulos, abórdase o tema da organización pública desde un duplo ángulo. Dun lado estaría o aspecto *macro* da devandita organización, que abrangue cuestións como o grao de descentralización política e administrativa, o emprego de diversas clases de axencias, a natureza dos órganos xudiciais que controlan a Administración e o carácter unicameral ou bicameral do lexislativo. Doutro lado, estaría o aspecto *micro* que concirne á natureza dos equipos humanos empregados (producción propia *versus* subcontrata) e ao tamaño de tales equipos, que debese, en principio, depender da medición da contribución marxinal de cada un dos seus membros. De especial interese resulta a análise dos esquemas comprador-proveedor e dos mecanismos competitivos, cuxa aplicación extensiva ao ámbito público dá, non obstante, con diversos obstáculos². A todo isto sucédennlle senllos tratamentos das problemáticas das empresas públicas (capítulo 8) e a seguridade social (capítulo 9), que polo seu carácter específico imos obviar nesta recensión orientada ao “nervio central” da obra.

Finalmente, o décimo capítulo aborda o emerxente tópicos da *política de xestión pública*, que é definida como “a busca das institucións máis eficientes para a produción dos seus bens e servizos polas organizacións públicas, dadas as restricións emanadas das esixencias do Estado de dereito” (233). Desde os anos oitenta, países como o Reino Unido, Australia ou Nova Zelandia veñen aplicando neste terreo a política coñecida como de nova xestión pública no seu sentido *estricto* que, ao dicir de Lane, pretende inserir na organización pública dispositivos similares ao mercado como a licitación/concurso público, os torneos, as poxas e a contratación externa, así como as taxas aos usuarios. Outros países, en cambio, só aplicaron o que el chamaría “modernización do sector público” ou nova xestión pública en sentido *lato*, identificada coa énfase nos produtos e resultados, así como co emprego das estratexias de descentralización, cooperación en rede e avaliación por comparación. Agora ben, das reformas aplicadas en ambos os grupos de países cabe extraer certos principios reitores comúns como a procura da eficiencia (*value for money*), a separación entre elaboración de políticas e prestación de servizos e a maximización restrinxida polas esixencias da xustiza e o Estado de dereito. Tras deterse noutros subtemas como as forzas impulsoras das reformas ou as tecnoloxías da información, formúlase o problema do papel dos *xestores públicos*, rexeitándose o uso indiscriminado desta categoría para diluír a separación política/administración, e subliñándose a utilidade do modelo principal-axente para analizar a interacción entre políticos e burócratas.

Á vista de canto foi exposto, é evidente que estamos ante unha obra de grande riqueza, que se sustenta, ademais, nunha bibliografía extraordinariamente completa e actualizada. Aínda que a súa estruturación por capítulos poida resultar discutible, e detectemos certas redundancias e solapamentos, ha de recoñecerse que en cada capítulo vai desenvolvéndose un discurso coherente en torno a un tema da administración pública ou a xestión pública. Igualmente destacable é a coherencia nas posicións de fondo, así como a profundidade e, nalgúns aspectos, o matizado e ponderado do tratamento. Como fixera Alfred Marshall nos seus *Principios* –onde limitou o emprego de gráficos e doutras notacións matemáticas aos rodapés e apéndice–, o profesor Lane móstrase bastante circunspecto no recurso á formalización.

Algo que, loxicamente, vén dar prioridade ás *ideas* que definen e se desprenden do enfoque principal-axente sobre o seu aparato matemático, e contribúe ao establecemento dun diálogo entre o mencionado enfoque e as menos formalizadas tradicións da administración

pública, a xestión pública e a análise de políticas. A obra é a este respecto de gran valor na súa calidade de plataforma de diálogo interdisciplinario, como tamén o é á hora de “dar pistas en canto a como pode utilizarse o marco principal-axente na comprensión do sector público” (49). Bótase en falta, con todo, un reflexo máis explícito, e, de ser o caso, unha resposta solvente ás principais críticas formuladas á teoría da axencia desde as ciencias administrativas. Vexamos a continuación algunhas delas, articuladas á volta de dous eixes.

O primeiro é o relativo á simplificación e distorsión que xa de por si entraña representar formalmente a liña xerárquica como unha mera cadea de “contratos” entre “principais” e “axentes”. No caso que nos ocupa, o autor empéñase en facer ver que o sector público é basicamente contratación, e que a xestión pública se reduce á elaboración e seguimento dunha longa serie de contratos entre principais e axentes, no marco do Estado de dereito. Ás fundamentais críticas á teoría da axencia e á súa aplicación ao sector público vertidas por autores como Perrow (1986), Dilulio (1994) ou Schick (1996) non lles dá cabida nin sequer na completísima bibliografía da obra. Ao sumo deixa entrever, nalgún fragmento illado, certa conciencia de que modelar en termos contractuais a interacción entre a Administración e as súas organizacións pode prestarse a críticas (32).

De feito, o certo é que tales críticas están aí desde hai tempo e contan con ilustres precedentes na xestión privada. Anthony (1988: 255), por exemplo, non podía ser máis lapidario ao sentenciar: “Estes modelos carecen de valor. A relación apropiada non é a de tipo legal que xorde entre un principal e o seu axente, senón máis ben a que existe entre patrón e empregado, entre superiores e subordinados ou entre líderes e seguidores, e que é unha relación totalmente distinta. De feito os fenómenos expostos no modelo son iguais que os que se comunican desde hai anos nos informes sobre estudos do comportamento das organizacións, pero os estudosos do comportamento das organizacións non son tan presuntuosos como para presumir de que poden reducilos a ecuacións matemáticas”. Nun sentido similar se manifestaba Perrow (1986: 272 e ss.), ao preguntarse cal podía ser a vantaxe de reducir as cousas complexas e de difícil solución estudadas pola socioloxía das organizacións a abstraccións tan simples como contratos, sabendo que existen tantos outros parámetros como confianza, normas, tradicións e axustes. A seu xuízo, a indiscriminada formalización contractual ignora que tamén poden ser outras formas de interacción as que gobernen a conduta no seo dunha organización; bastaría que os teóricos da axencia se molestasen en considerar as violacións dos contratos polos principais coa mesma frecuencia con que o fan respecto aos axentes, para poñer en evidencia que o principal dispón de máis recursos de organización que o axente e que as relacións entre ambos son relacións de autoridade, máis que contractuais.

Lane móstrase convencido de que a extensión do modelo principal-axente ao sector público pode alumear diversos tópicos da administración e a xestión públicas como a separación política/administración, a interacción entre políticos e burócratas e a heteroxeneidade da organización do denominado “gobierno plural”. Respecto ao primeiro, debe observarse que o marco principal-axente non proporciona a primeira vista unha clara divisoria entre política e administración, sinxelamente porque principais e axentes haberíaos a todo o longo da xerarquía político-administrativa, desde o “contrato electoral” ata os “contratos entre os xestores de nivel inferior e os empregados directamente responsables da prestación dos servizos” (247).

Se diante disto recorremos, como fai o propio Lane, a distinguir entre principais/axentes políticos e principais/axentes burócratas segundo aquelas condicións dos seus “contratos” que reflicten o estatuto formal duns e doutros, non estaremos máis que reafirmando a vella

fronteira entre *políticos e burócratas*; pero o verdadeiro problema –que nunca estivo nesta liña de demarcación pacificamente admitida, senón na existente entre as actividades política e administrativa– permanece aberto:

“Cando os principais estudosos da administración pública atacaron a separación política/Administración, non negaban a institucionalización da liña de demarcación entre políticos e burócratas no Estado moderno. (...) A crítica ou rexeitamento da separación política/administración con Waldo ou Appelby implica o argumento de que os burócratas con frecuencia teñen unha influencia política fundamental na elaboración das políticas públicas, así como que cando os burócratas poñen en práctica tales políticas non realizan simplemente a execución neutral e eficaz das accións e decisións do goberno. Este punto é sen dúbida correcto e esta comprensión obríganos a repensar esta separación e modelala dunha maneira máis adecuada que aquela en que o fixeron, por exemplo, Rousseau na teoría participativa e Weber na teoría da democracia representativa” (248).

En canto á interacción entre políticos e burócratas, vale a pena recordar a rigorosa análise da reforma neocelandesa realizada por Schick (1996), que puxo de manifesto que a aproximación “contractual” á relación entre os ministros e os directores das axencias fora en diversos aspectos perturbadora, ao inhibir o indispensable desenvolvemento dunha aproximación xenuinamente “xerencial”. Apenas se avanzaba na especificación dos impactos das actuacións públicas porque, ao non poder responsabilizar contractualmente os “axentes” da súa obtención, tales impactos viñan a ser externalidades na relación bilateral entre as partes. Non se lograba garantir a capacidade a longo prazo dos departamentos, porque cada “principal” se centraba na contratación anual dos *outputs* do seu departamento, e como mero “comprador” non podía entremeterse na elección da combinación de *inputs* realizada polo “axente”, aínda que esta afectase a capacidade do departamento de producir futuros *outputs*. Os acordos contractuais tendían a debilitar o interese colectivo porque lles daban a políticos e xestores unha visión demasiado estreita da súa responsabilidade, posto que deixaban fóra da súa relación bilateral os intereses de “terceiros”. Ademais, a contratación a curto prazo dos “axentes” facía máis difícil inculcarlles os valores do público, e os altos custos de transacción absorbían unha porción substancial das ganancias de eficiencia obtidas polos departamentos.

Polo que respecta á heteroxeneidade organizativa do “goberno plural”, non discutimos que os modelos principal-axente poidan resultar singularmente útiles á hora de abordar a problemática da contratación externa e os mecanismos de licitación ou concurso público. Ao fin e ao cabo, trátase de relacións propiamente contractuais, establecidas con empresas ás cales, pola súa finalidade lucrativa, ten certo sentido reputar de “autointeresadas”. Tampouco cuestionamos que o neoinstitucionalismo de raíz neoclásica achegue elementos de interese para o tratamento da disxuntiva entre produción propia e subcontratación; agora que, Lane vai máis lonxe ao asegurar que “o marco principal-axente pode tamén cubrir os complexos mecanismos contractuais típicos da cooperación en rede, onde o goberno contrata con diversos axentes” (33).

Resulta discutible que os devanditos mecanismos poidan sempre cualificarse con propiedade de “contractuais”, e que a cooperación en rede poida ser explicada adecuadamente desde a lóxica competitiva e asimétrica dun modelo que “presta pouca atención aos aspectos cooperativos da vida social” (Perrow 1986: 287).

De feito, o modelo teórico que mellor parece axustarse a este fenómeno é o da gobernanza, que Lane critica (11), e moito nos tememos que a economía da axencia emparenta máis cos temas de desagregación, competición e incentivación da nova xestión pública (NXP) que co movemento “cara á ‘gobernanza da era dixital’ (GED), que implica a reintegración de fun-

cións á esfera governamental, a adopción de estruturas holísticas e orientadas ás necesidades, e o progreso na dixitalización dos procesos administrativos” (Dunleavy *et al.* 2006: 467).

O segundo eixe de críticas á teoría da axencia é o da nesga, non menos deformadora e simplificadora, que supoñen o seu individualismo e os seus supostos motivacionais. Por máis que o profesor Lane afirme nalgún momento que o marco principal-axente non se limita só a modelar estreitos autointereses como a Escola da Elección Pública (33), de canto a continuación expón resulta obvio que o dito marco non se desliga do suposto motivacional do homo oeconomicus nin do tipo de racionalidade que o acompaña. Isto faise especialmente acusado na modelación da conduta do axente, conforme á cal este non dubidaría en eludir o traballo ou enganar a respecto da súa valía con tal de maximizar a súa utilidade.

Á teoría da axencia élle, pois, plenamente aplicable a crítica de Anderson e Crawford á metafísica subxacente á microeconomía neoclásica e (en desigual medida, matizariamos nós) ao pensamento xerencial. “O punto é que aquilo que *funda* a maioría das formas modernas do ego e o autointerese e, por tanto, o que é *máis fundamental* para o modelo de comportamento humano e interacción económica de maximización da utilidade, é a subxectividade integral esguizada da moi influínte, pero tamén moi cuestionable, metafísica dualista de Descartes, e da numerosa proxenie filosófica de Descartes. (...) [Semellante esguizamento do suxeito, ou o que é o mesmo, a] implícita substitución na teoría xerencial da persoa temporal, concreta, vivinte, por unha persoa ideal acontextual, atemporal, é unha fonte fundamental de mala xestión na medida que malinterpreta fundamentalmente o ego e por isto contribúe a innumerables problemas na sociedade no seu conxunto, non só nas organizacións de negocios” (Anderson e Crawford, 1998: 674-675).

Ao comportamento do principal público Lane parece facer extensiva, talvez inconscientemente, a benéfica imaxe que a teoría da axencia tendeu a dar da conduta do principal privado. Como explica Perrow (1986: 277), o fondo ideolóxico conservador da teoría leva a ignorar ou rexeitar de plano –co expeditivo argumento de que a empresa debe protexer a súa reputación– a posibilidade de que o capitalista o “principal” lles minta aos traballadores sobre o nivel de beneficios ou os riscos de perdas, falsifique os rexistros da produción ou sinxelamente non cumpra coas súas responsabilidades. Extrapolando esa actitude ao ámbito público, Lane preséntanos un político ou “principal” cuxo horizonte sería chegar a unha provisión eficiente de servizos públicos, para o que trataría de separar os axentes de esforzo alto dos de esforzo baixo, así como de identificar e penalizar o esforzo baixo mediante unha resposta que implique un novo contrato ou algunha forma de represalia (58). Agora ben, esa presunta vontade do principal de asegurar a provisión eficiente de servizos públicos... non dependerá en realidade da natureza egoísta ou altruísta da súas motivacións?

Se ben ao principio o autor parece desembarazarse cunha certa lixeireza do problema (33-34), despois ofrécenos unha formulación “[d]as prioridades sociais como incentivos” (53 e ss.) coa que pretende facer ver que os obxectivos sociais son ao principal público o que o obxectivo do beneficio é ao principal privado. Noutras palabras, que así como os principais privados teñen intereses económicos “na creación dun *output* que sexa altamente valorado no mercado”, os principais públicos teñen eses mesmos intereses en “proporcionar un *output* que cumpra un obxectivo social, é dicir, que sexa valioso para a poboación do país” (52-53). Porén, esta equivalencia, razoable quizais no plano normativo, podería resultar problemática no nivel positivo se motivacións egoístas rexesen o comportamento do principal; porque, así como a venda no mercado garante a internalización do valor privado do produ-

to e o conseguinte incentivo ao principal, pode realmente asegurarse que os mecanismos da democracia representativa internalizan o valor social creado, traducíndoo automaticamente en incentivos ao principal público (baixo a forma de ganancia económica, reputación, poder, maiores perspectivas de elección o reelección, ...)? Como cadra isto coa salientada ausencia de macrorracionalidade no proceso político (102 e ss.) e coa idea de que “os beneficios que a Administración produce [a miúdo perceptibles só a longo prazo] se dan por garantidos e ven con frecuencia como intanxibles ou non-funxibles” (24).

Máis cuestionables parecen aínda os supostos de comportamento do axente público, do cal se predica o esforzo baixo como estratexia dominante, ao ser o seu incentivo o de “camuflar o esforzo baixo tanto como for posible (acción oculta), ou finxirse un axente de esforzo baixo (coñecemento oculto)” (57-58). Imponse aquí facerse eco, en primeiro lugar, da sólida crítica de Dilulio (1994). “Os chamados modelos principal-axente do comportamento burocrático –escribe resumindo el mesmo a súa postura– teñen un valor considerable. Pero son moito mellores en explicar por que os burócratas se escapulen (son moulóns no traballo), corrompen (cometen feitos delitivos administrativos), ou rouban (utilizan o cargo público para a ganancia privada) do que son en explicar por que os burócratas se comportan como ‘axentes de principios’ –traballadores que non se escapulen, corrompen nin rouban no traballo aínda cando son débiles ou inexistentes os incentivos pecuniarios e outros tanxibles a obterse destes comportamentos–. Estes traballadores tamén realizan a miúdo tarefas ingratas, van moito para alén da chamada do deber, e fan virtuais doazóns dos seus esforzos aínda cando as recompensas por se comportaren desa maneira son no mellor dos casos moi incertas”.

En realidade, que a conduta do traballador sexa máis o menos autointeresada -enténdase o adxectivo na súa acepción forte (egoísmo) ou débil (metas absolutamente independentes das da organización)- depende do contexto organizativo en que opere. Como lembra Barzelay (2001: 117-118), segundo a teoría cultural as propiedades de alta integración grupal e alta cohesión das colectividades xerárquicas supoñen a existencia de “mecanismos sociais” que inducen os membros a satisfacer as “aspiracións autorizadas relativas aos resultados da organización”. Pero tales mecanismos poden debilitarse se o deseño da organización favorece a conduta egocéntrica competitiva, como parece ser o caso cando se reducen ao mínimo as interaccións continuas, cando se favorecen as recompensas pecuniarias individuais sobre as grupais, cando se potencia a medición do esforzo ou a achega individual, cando se reduce ao mínimo o esforzo interdependente a través do deseño do fluxo laboral e dos equipos, etc.

Como conclúe Perrow (1986: 286), de quen tomamos tales características:

“Isto supón que non existe unha tendencia innata ou ben cara a unha conduta egocéntrica ou ben heterocéntrica na xente; calquera delas pode suscitarse dependendo da estrutura. Os teóricos da axencia examinan as estruturas favorecidas polo capitalismo e a burocracia e descubren moita conduta egocéntrica; asumen despois que isto é a natureza humana. Desprezan a enorme cantidade de conduta neutral e heterocéntrica que existe (e que ten que existir para que as organizacións funcionen sequera) e as estruturas que poderían fomentala. O que eles dan por suposto habería que retomalo como problema: por que alentamos tanto a conduta egocéntrica?”.

Asociado ao egocentrismo está tamén o suposto da racionalidade maximizadora dos individuos, a propósito do cal parece que a única matización xeral significativa que admite Lane é relaxar a esixencia de información perfecta, para pasar a asumir que os xogadores se poñen ao día utilizando tanto como puideren a *información dispoñible*, que a miúdo non chegará a

ser completa dados os custos que supón a súa procura (102). Rexéitase, por tanto, o modelo de racionalidade limitada proposto por Simon, aducindo que o seu atractivo se ve reducido pola innovación de Harsanyi na teoría de xogos, que liga os principios da toma de decisión bayesiana co concepto de equilibrio de Nash (107, 147). Pero esta actitude de Lane contrasta co feito de que o emprego de modelos de razoamento económico baseados na maximización da utilidade esperada, tanto na teoría da acción colectiva de Olson como na súa interpretación en contornos estratéxicos, propia da teoría de xogos, constitúe xustamente “o suposto que está a ser máis duramente criticado nos últimos anos, e conduce á posibilidade dun fértil punto de encontro entre as teorías baseadas en presupostos de racionalidade limitada (Simon, 1983) e o estudo da acción colectiva” (Miller, 2004: 110).

En definitiva, os atributos do modelo principal-axente que foron criticados –asimétrica formalización contractual, individualismo egocéntrico e concepción dos suxeitos como axentes optimizadores racionais– tenden a conformar unha representación considerablemente abstracta e irreal da vida administrativa. Da aplicación ao sector público do devandito modelo ou, máis amplamente, do neoinstitucionalismo económico de raíz neoclásica, cabe, pois, dicir algo similar ao que da elección pública afirmara o profesor Moldes (1981: 505) décadas atrás, isto é, que “indubidablemente ao cabo de poucos anos teremos formado todo un [novo] corpo de microeconomía do sector público que será, por suposto, valioso en canto á comprensión da problemática interna do sector público, pero que posiblemente estea tan afastado da realidade como a actual microeconomía”.

Notas

1 A solución proposta polo autor austríaco, que consiste en crear unha selecta asemblea legislativa que desenvolva “normas de conduta xusta” vinculantes tanto para a Administración como para os cidadáns, e unha asemblea gobernamental que, dentro de tales normas, regule a organización e conduta da Administración, non convence en absoluto a Lane: “Ademais do carácter xeral pouco práctico desta proposta, que suxire que a Cámara Alta había restrinxirse a persoas especiais, pode sinalarse como cuestión de principio que a aplicación da constitución ideal de Hayek require exactamente o que el quere desfacer, isto é, dereito público. En realidade, facer cumprir a constitución de Hayek requiriría unha masiva creación de dereito público e vixilancia xudicial para mantela. Como, daquela, podería o dereito público ser *sui generis* conducente á clase de autoritarismo da cal o autor de Camiño de servidume de 1944 sempre advertiu?” (137-138).

2 Un é o aumento dos custos de transacción ou de xestión, que pode contrarrestar o aforro nos custos de produción resultante de introducir tales mecanismos. Outro é a posible colusión entre os axentes comprador e provedor. Outro son as restricións derivadas da xustiza e o Estado de dereito. E outro é, en fin, o perigo de desinvestimento das entidades públicas na súa propia capacidade de intelixencia, como consecuencia de transferíselles a pericia aos produtores privados, que acaban por asumir *de facto* as respectivas políticas públicas.

3 A terceira edición, do ano 2000, incorpora un capítulo adicional sobre a nova xestión pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, T. T. e Crawford, R. G. 1998. «Unsettling the Metaphysics of Neo-Classical Micro-Economic and Management Thinking», *International Journal of Public Administration*, 21 (5), pp. 645-690.
- Anthony, R. N. 1988. *The Management Control Function*. Boston: Harvard Business School Press. Trad. en R. N. Anthony 1990. *El control de gestión*. Bilbao: Ediciones Deusto.
- Barzelay, M. 2001. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press.
- Dilulio, J. D. Jr. 1994. «Principled Agents: The Cultural Bases of Behavior in a Federal Government Bureaucracy», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 4 (3), pp. 277-318.
- Dunleavy, P. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science*. Londres: Harvester Wheatsheaf.
- Dunleavy, P. et al. 2006. «New Public Management Is Dead: Long Live Digital-Era Governance», *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), pp. 467-494.
- Hood, C. 1994. «Economic Rationalism in Public Management: from Progressive Public Administration to the New Public Management?», en C. Hood, *Explaining Economic Policy Reversals*. Buckingham: Open University Press, pp. 125-141. Trad. en Q. Brugué e J. Subirats (comps.). 1996. *Lecturas de gestión pública*. Madrid: INAP-BOE, pp. 467-490.
- Horn, M. J. 1995. *The Political Economy of Public Administration. Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lane, J.-E. (ed.). 1987. *Bureaucracy and Public Choice*. Londres: Sage Publications.
- 1993. «Economic Organization Theory and Public Management», en K. A. Eliassen e J. Kooiman (eds.). *Managing Public Organizations: Lessons from Contemporary European Experience*. Londres: Sage Publications, pp. 73-83.
- 1995. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. Londres: Sage Publications.
- Miller, L. M. 2004. «Acción colectiva e modelos de racionalidad», *Estudios Fronterizos. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 5 (9), pp. 107-130.
- Moe, T. M. 1984. «The New Economics of Organization», *American Journal of Political Science*, 28, pp. 739-777.
- Moldes, E. 1981. «Hacia unha nueva economía política», *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, XXXI (152), pp. 493-507.
- Perrow, C. N. 1986. *Complex Organizations: A Critical Essay*. Nova York: McGraw-Hill. Trad. en C. N. Perrow, 1990. *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw-Hill.
- Schick, A. 1996. *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Nova Zelandia: State Services Commission and Treasury.

FERNANDO LUIS DE ANDRÉS ALONSO _Asesor do Valedor do Pobo _[199-203]

O Valedor do Pobo: do Ombudsman sueco ao Comisionado parlamentario galego



JOSÉ AGUSTÍN GONZÁLEZ ARES

El "Valedor do Pobo": del "Ombudsman" sueco al comisionado parlamentario gallego

Ed. Tirant lo blanch, Valencia, 2005

Esta monografía é o frutífero resultado da tese de doutoramento de Agustín González-Ares, profesor de Dereito Constitucional na Facultade de Dereito de Ourense (Universidade de Vigo), que recibiu a máxima cualificación académica dun tribunal do que formaban parte os profesores Pedro de Vega, Roberto Blanco-Valdés, José Luis Carro, Almudena Bergareche e Roberto Bustillo. Aqueles que teñan a oportunidade de ler esta monografía, algo verdadeiramente aconsellable, apreciarán que o labor dos *defensores do pobo* resulta en ocasións unha tarefa “vidrosa”, polo que non é estraño que tamén o sexa a definición das súas particularidades xurídicas, circunstancia que o autor soubo superar con brillantez. Por iso, a obra do Dr. González-Ares resultará dunha grande utilidade, ao pór á nosa disposición un instrumento de calidade que analiza todas e cada unha das cuestións referidas ao réxime xurídico dos defensores e, en particular, do Valedor do Pobo, isto é, do *Defensor do Pobo de Galicia*.

Como tiven a oportunidade de sinalar no epílogo do libro que nos ocupa, todas as persoas que traballamos dunha maneira ou doutra nas institucións coñecidas no noso país como *Defensor do Pobo* botamos en falta durante moito tempo estudos doutriniais que afondaran nas diferentes cuestións que veñen suscitándose en relación coa natureza, o réxime xurídico, as facultades ou, en xeral, a forma de actuar destas institucións. Esta carencia resulta aínda máis evidente no caso do Valedor do Pobo e, hoxe, grazas ao esforzo do autor, xa contamos cunha obra completa, sistemática e de calidade coa que á fin logramos que desapareza esta rechamante lagoa.

A súa exposición artículase en catro capítulos ben diferenciados: o primeiro dedicado á orixe, á evolución e á expansión dos *ombudsmen*; o segundo, á figura do *Defensor do Pobo*; o terceiro, ás figuras autonómicas semellantes ao *Defensor do Pobo*; e, o cuarto, finalmente, ao Valedor do Pobo. Este cuarto capítulo divídese á súa vez en dúas partes, unha primeira en que trata o réxime xurídico, a natureza e os medios da institución; e outra, a segunda, dedicada ás funcións e ao procedemento para a actuación do Valedor do Pobo. Para finalizar faise unha enumeración de conclusións.

Na primeira parte da obra cítase ao *Defensor Civitatis* ou *Tribunus Plebis* romano como antecedente remoto (e, por certo, máis que dubidoso) da institución. Acertadamente sinala o autor que non podemos concluír que esta figura sexa un precedente directo do *ombudsman*, da mesma maneira que tampouco o son outras figuras do dereito histórico español que se mencionan no seguinte capítulo. Máis próximos son os precedentes nórdicos, en concreto a figura do *justitieombudsman* da Constitución Sueca de 1809. No entanto, a verdadeira caracterización actual do *ombudsman* non a encontramos ata a xeneralización do Estado social, e iso tanto polo crecemento do papel do público como pola grave crise dos mecanismos clásicos de control do executivo, en especial do parlamentario e do xudicial. Neste estadio da evolución do Estado asistimos a un extraordinario crecemento dos *ombudsmen* no mundo, chegando a estenderse á práctica totalidade dos países democráticos. Esta expansión, tamén coñecida como *ombudsmanía*, trae como consecuencia a aparición de diferentes tipoloxías de *ombudsman*, o que obriga a definir unhas características comúns que permitan diferenciar os verdadeiros *ombudsmen* das institucións que pretenden asimilarse a eles sen selo en realidade. Non obstante, incluso dentro dos verdadeiros *ombudsmen* é posible distinguir entre diferentes modelos (clásico ou escandinavo, británico, francés e outros).

No capítulo segundo, titulado “El modelo español: el Defensor del Pueblo”, o autor pon de relevo que a Constitución de 1978 inclúe esta figura como un factor máis de democratización. Despois de tratar o proceso que levou á configuración do artigo 54 da Constitución, en que

se define o *Defensor do Pobo*, pasa a abordar a súa natureza xurídica, as súas fonte normativas (fundamentalmente a Lei orgánica 3/1981, de 6 de abril, do *Defensor do Pobo* –LODP–), o seu ámbito de actuación (obxectivo e subxectivo), a súa lexitimación para a interposición do recurso de inconstitucionalidade ou de recursos de amparo ante o Tribunal Constitucional, ou a súa capacidade para promover accións de responsabilidade contra as autoridades ou os axentes da Administración. Tamén analiza as condicións de nomeamento e cesamento do titular e as súas prerrogativas, aspectos estes de suma importancia para a preservación da independencia da institución. Por outra parte, o procedemento é tratado polo miúdo, desde a lexitimación ou forma de acceso ata a posible formulación de resolucións (recomendacións, recordatorios de deberes legais, etc.), pasando pola forma de investigación dos supostos formulados nas queixas. Como parte principal do labor do *Defensor* resáltase a transcendencia dos informes anuais ou extraordinarios, que se presentan perante as Cortes Xerais.

No capítulo terceiro trátanse as figuras asimiladas ao *Defensor do Pobo* no ámbito das comunidades autónomas onde se crearon. Nesta orde, o autor menciona a creación desta figura en diferentes CC. AA., xa sexa por medio de disposición estatutaria ou por medio dunha lei do seu Parlamento, considerando válida esta última opción (a creación legal, non estatutaria, do *Defensor* autonómico), cuestión sobre a que se manifestaron certas discrepancias ás que o autor, quizais acertadamente, non lles presta moita atención. Posteriormente analízanse os mesmos aspectos vistos antes en relación co *Defensor do Pobo*, aínda que se engade a polémica sobre a extensión da súa competencia obxectiva á Administración local, problema sobre o que o Tribunal Constitucional tivo ocasión de pronunciarse (SSTC 142/1988 e 157/1988). Non obstante, o autor parece non atinar no enfoque do problema ao consideralo solucionado porque, sinala, o *Defensor do Pobo* permítelles aos comisionados autonómicos o control de toda a administración local, cando en realidade o problema non se atopa nas relacións entre o *Defensor do Pobo* e os defensores autonómicos, senón na posible negativa dos propios concellos ou deputacións a colaborar nas investigacións e, en xeral, no exercicio das funcións dos defensores autonómicos; por iso, acerta cando sinala que debería aclararse esta cuestión. Máis adiante desenvólvense as relacións entre o *Defensor do Pobo* e os comisionados autonómicos, en certa maneira regulamentada pola Lei 36/1985, e realízase un interesante estudo comparativo das normas autonómicas sobre as diferentes figuras (*Sindic de Greuges, Ararteko, Valedor do Pobo, ...*).

O último capítulo é o que dá nome á monografía e, por tanto, desenvolve a figura do Valedor do Pobo, da cal sinala que “lonxe de ser unha institución innecesaria e estéril, ten un espazo propio na Administración democrática e servizal da Comunidade galega”. A figura está prevista xa no Estatuto de Autonomía de Galicia, en concreto no seu artigo 14, aínda que dunha forma manifestamente mellorable. Quizais nestes momentos de cambios estatutarios poida abordarse a necesaria actualización desta desafortunada previsión para adaptala á nova realidade (na redacción actual nin tan sequera se menciona a consolidada denominación da institución) e, sobre todo, para darlles natureza fundamental ou estatutaria ás principais características do Valedor do Pobo (independencia, orixe parlamentaria, maioría reforzada para o seu nomeamento, etc.). A previsión estatutaria do artigo 14 desenvolveuse na Lei 6/1984, de 5 de xuño, do Valedor do Pobo, de que o autor destaca o seu “mimetismo absoluto” respecto da LODP.

Nun nivel inferior tamén analiza o Regulamento de organización e funcionamento do Valedor, cuxo procedemento de aprobación é obxecto de crítica, e alude o autor, como xa

fixera en relación co Regulamento do *Defensor do Pobo*, o feito de que a súa aprobación debería corresponderlle ao Valedor do Pobo en exclusiva, sen intervención do Parlamento de Galicia.

Finalmente a monografía resalta a transcendencia dos informes que o Valedor dirixe ao Parlamento de Galicia, a través dos cales fai efectivo o principio de publicidade, propio do dereito parlamentario. A través destes informes anuais ou especiais, permíteselle ao Parlamento e, en xeral, á sociedade, coñecer o labor da institución e, sobre todo, coñecer os criterios manexados en relación coas diferentes materias nas cales interveu. Por iso, constitúen unha perfecta radiografía dos intereses e das necesidades dos cidadáns e do estado de cada un dos sectores da actividade pública.

Para finalizar, vou permitirme a licenza de citar as miñas propias palabras, contidas no epílogo do libro que tratamos, para resaltar que unha das conclusións que veñen á mente despois desta lectura é que na actualidade contamos xa cun acervo doutrinal suficientemente completo sobre os *defensores* do pobo. A día de hoxe sen dúbida coñecemos o *que temos*, isto é, o réxime legal dos *defensores*. Unha vez seguros do estado actual da cuestión, o labor futuro debería concretarse no seguinte paso, isto é, en saber *que é o que queremos ter*. A configuración dos defensores en España provén fundamentalmente da Constitución de 1978, que deu forma a unha institución que posteriormente, con ese mesmo perfil, se trasladou a diferentes comunidades autónomas para a supervisión das novas administracións que foron xurdindo co progreso do Estado autonómico, pero hoxe parece claro que a situación da sociedade e a Administración (ou administracións) é ben distinta da que tiñamos en 1978, polo que cómpre ir perfilando os novos defensores, os que terán a función de supervisar a actividade da Administración nas próximas décadas, adaptando o seu réxime legal ás cambiantes necesidades da cidadanía e tamén ás novas formas que a Administración adopta para abordar esas necesidades.

Non será tarefa doada, porque cada vez resultan máis opacas as fórmulas que a Administración impón ben para xestionar os *servizos públicos* (ou os *servizos universais*), ben, en xeral, para atender as súas obrigas na orde social, polo que o seu control ou supervisión require unha perspectiva de traballo axustada á nova realidade. A *fuxida do dereito administrativo* resulta un fenómeno en progresión, e con el a imaxe da Administración esvaécese cada día un pouco máis, co que se dificulta o labor dos *defensores* e, en xeral, de todos os resortes que garanten o sistema. Para evitar que esta necesaria evolución se converta nun camiño de atrancos insuperables só cabe *repensar* determinados aspectos clave das institucións, de tal maneira que se produza unha súa adaptación á nova realidade social e administrativa e, ao tempo, se perfeccionen os instrumentos que xa teñen ao seu alcance, para o que resultará de enorme utilidade a experiencia acumulada ao longo destes anos.

Summary



MICHAEL BARZELAY [9-25]

Studying Strategy Development in Government Organizations: Integrating Strategic Management and Theories of Social Practices

How should scholarship about public management deal with the subject of strategy? How should new insights about strategy in public management be discovered? How should academic work in public management about strategy relate to the landscape of scholarship about strategic management and organization studies? These questions animate this meta-theoretical paper.

& Keywords: public management, strategy, social practices, government, organizational practices

-&-

NÚRIA BOSCH ROCA [27-41]

Some Proposals for the Broadening of the Competences of Spanish Local Governments

The main objective of the present paper is to analyze which competences could be devolved to Spanish local governments, taking into account their current competences and the analysis of the compared system.

The compared analysis shows that Spain's level of decentralization is slightly higher than the average of federal countries; decentralized expenditure takes place primarily in the intermediate level of government, i.e., the level of autonomous regions. However, the weight of the local government level in Spain is beneath the average of federal countries, basically due to the fact that local competences in education are very limited. It is therefore reasonable to propose that, in a near future, Spanish local governments gain more importance in the public sector, by means of the devolution of services such as education, housing and active occupation policies. Finally, the limitations of Spanish local governments to take on these competences are pointed out, as well as the manner in which they ought to be funded.

& Keywords: local government, devolution, competences

SARA FERNÁNDEZ LÓPEZ _SUSANA ALFARO FERNÁNDEZ AND ALBERTO VAQUERO GARCÍA [43-73]

Internationalization in the Spanish Regional Systems of Higher Education: the Current Situation and Proposals for its Improvement

As a result of the advancing towards the European Higher Education Area, the Spanish University is experiencing important changes. Encompassing activities for the staff and students international mobility is one of the more crucial challenges that universities have to face. The objective of this work is to analyze the level of international projection of the Regional University Systems, in order to point out the Autonomous Communities that are carrying out a bigger effort in this field. This analysis lets us identify which are the institutional, geographical or financial factors that determine the international mobility of the Spanish university staff and students.

& Keywords: internationalization, higher education, international mobility, funding

-&-

MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA _[75-95]

Urban Development and Leadership in the Context of Local Governance. Case Studies: Santiago de Compostela (Spain) and Konstanz (Germany)

Our objective is to make an approach to the urban development processes which belong to context of governance and to observe the impact that leadership has on them. The urban development processes such as Local Agenda 21, City-marketing, or Strategic Planning frequently proliferate, mainly since the Nineties, in various European cities under the same principles and denominations, that is why we have chosen two European cities, Santiago de Compostela in Spain and Konstanz in Germany, as case studies. The importance of leaderships in the construction and development of these processes, but also whether leaderships are determined by structural and institutional variables in both cities will be taken into account.

& Keywords: local governance, political leadership, urban development, strategic planning, social capital

EMILIO LUQUE _[97-108]

Social Capital, Sustainability and Deliberative Participation

The notion of social capital is embedded in the vocabulary of public debate, and must be reworked from the de-politicizing version put forward by Putnam, accepted by many analysts as a way to challenge the dominant discourse on social development. Social capital, as a factor in collective action, has been successfully applied to the analysis of sustainable development, counterposing the "governance of the commons" to its "tragedy". Social capital facilitates citizen participation, which is crucial in the case of "wicked problems", but is also an unequally distributed resource. Deliberative proposals, such as citizen juries, attempt to correct this problem, and others such as the technical complexity of ecological "public issues".

& Keywords: social capital, sustainability, deliberative democracy, citizen juries, citizen participation

-&-

DIEGO MARTÍNEZ LÓPEZ _[109-129]

The Tax Agencies of Autonomous Regions: an Outlook

This paper offers a general overview on the decentralization of tax administration, with special emphasis on the Spanish case. First, we review the international evidence in order to gain some insights over others countries' experiences. Second, we summarize the main features of the current model of tax administration in Spain, assessing the role played by the National Tax Agency and the main points which should be considered in the debate on decentralization. Finally, we give a number of arguments to support (or reject) decisions on decentralization of tax administration on the basis of efficiency, accountability and Political Economy.

& Keywords: tax agencies, funding of autonomous regions, devolution

IGNACIO LAGO PEÑAS AND JOSE RAMÓN MONTERO GIBERT _[131-150]

Information Shortcuts and Vote in Three Spanish Referendums

Voters in mass elections are notorious for their apparent lack of political information. However, some scholars argue that they can rely on heuristics or shortcuts when making their decisions of whom to support. This paper uses survey data conducted by the Centro de Investigaciones Sociológicas in the 1978, 1986 and 2005 referendums to analyze whether shortcuts allow badly informed voters to emulate the behaviour of relatively well informed voters.

& Key words: shortcut, heuristics, elections, referendum

-&-

OCTAVIO SALAZÁR BENÍTEZ _[151-172]

Local Elections and Their Effect on the Local Government System

This paper analyzes the key elements of the local electoral regulation and its influence over the municipal government system. The impact of these elements –electoral formula, slates, recognition to propose candidatures– in the governability of the local bodies is to be studied. The pure descriptive analysis is completed by a critical review of the reform proposals made in the last years, focusing on those related to mayors' election.

& Key words: local, mayor, city councillors, election, governability

Normas de publicación

1_ Os traballos enviaranse en soporte magnético como documentos de 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 recollerán traballos enviados por fax nin versións impresas sen estaren acompañadas da correspondente versión en 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 dos autores que o remiten.

_ De tratarse de arquivos adjuntos enviados a través de correo electrónico, os datos de identificación do traballo (título e autor) figurarán no espazo reservado ao "asunto" da mensaxe de correo electrónico.

4_ Os traballos enviados ao Consello Editorial deben cumprir as seguintes condicións:

_ Seren inéditos e non teren comprometida nin prevista a súa edición noutras publicacións.

_ Estaren redactados en galego, español ou inglés.

_ Posuíren unha extensión mínima de 25000 caracteres e máxima de 70000 no caso de artigos (incluíndo notas e bibliografía.); e de entre 3000 e 10000 caracteres no caso de recensións.

5_ Todos os traballos destinados á sección principal da revista (artigos, estudos, etc.) deben incluír, por esta orde:

_ Un título coa súa correspondente tradución ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_ A identificación do autor (nome e apelidos).

_ A identificación da institución ou centro a que pertence o autor.

_ Resumo (como máximo de 150 palabras) do contido no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés (*abstract*), de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_ Relación de cinco palabras clave que identifiquen as materias nas cales se inscribe o traballo. Estas palabras deben ser traducidas ao inglés, de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo.

_ O corpo principal do texto.

_ A 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.

7_ Os textos deben presentarse mecanografiados a dobre espazo, en formato A4.

8_ Os traballos deben ser coidadosamente revisados polos seus autores no tocante ao seu estilo.

9_ As notas figurarán a rodapé 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, acompañará a 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; de tratarse dunha serie, deben ser indicados o título e o número do volume ou a parte correspondente; etc.).

Na medida do posible, súxírese seguir o seguinte modelo de presentación (en orde alfabética do 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 a data da consulta (día-mes-ano):

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 da persoa remitente.

Avaliación de traballos_

Administración & Cidadanía somete os traballos que os autores envían a un proceso de avaliación. Os artigos e as recensións enviados son preseleccionados polo Consello Editorial. (Véxase o gráfico que se achega).

Os materiais que superan esta preselección son reenviados posteriormente, omitindo calquera referencia á súa autoría, a dous pares externos vinculados a áreas científicas afíns ao contido dos traballos recibidos.

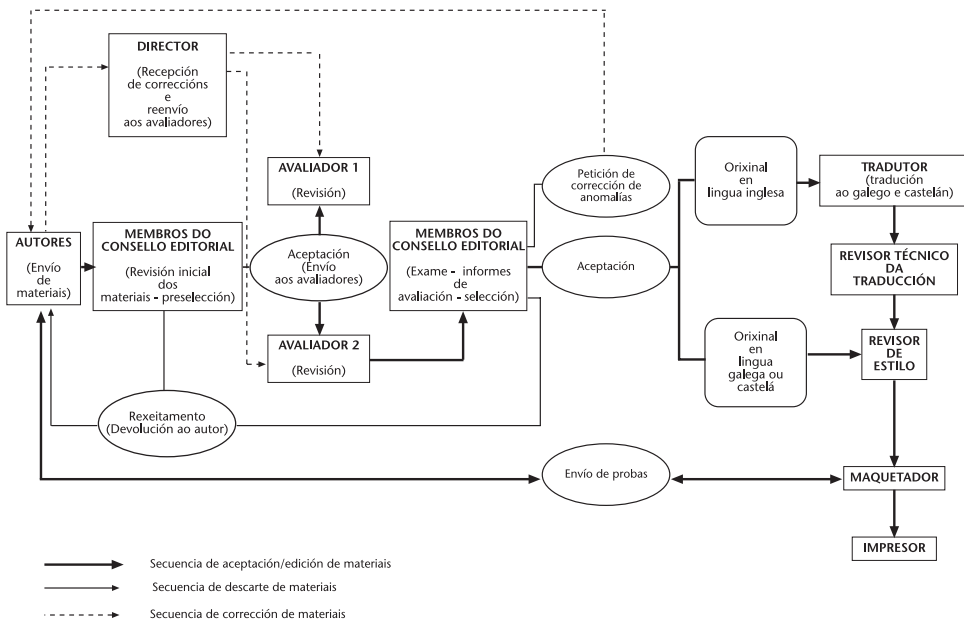
Tras o exame dos informes de avaliación, o Consello Editorial comunicalles aos autores o rexeitamento da súa solicitude de publicación, a aceptación condicionada á introdución de modificacións no orixinal ou ben a aceptación sen condicións. En todo caso, as comunicacións realizadas polo Consello Editorial van acompañadas dunha copia dos informes de avaliación correspondentes.

Administración & Cidadanía conta coa colaboración dun centenar de avaliadores situados en 25 áreas temáticas, procedentes dun total de 32 universidades e centros de investigación.

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 distribuir os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país son transferidos á editorial.

ADMINISTRACIÓN & CIDADANÍA - PROCESO DE EDICIÓN



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

Nome e apelidos _____

Entidade _____

DNI / NIF _____

Enderezo _____

Poboación _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Data _____

Boletín de subscripción

(só versión impresa)

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

C/ Primavera 2 - Nave 31
Polígono industrial El Malvar
28500 Arganda del Rey
(Madrid)

Editorial GALAXIA, S.A.

Reconquista 1
36201 Vigo (Pontevedra)

☎ 91 872 93 90 / 91 871 93 99
e-mail: egartorre@egartorre.com
<http://www.egartorre.com>

☎ 986 43 21 00 / 986 22 32 05
e-mail: galaxia@editorialgalaxia.es
<http://www.editorialgalaxia.es>

- _ Administración & Cidadanía está dispoñible en formato impreso e electrónico en lingua galega e castelá. Así mesmo, dispón dunha versión en lingua inglesa editada en formato electrónico.
- _ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

TARIFAS VIXENTES, ATA DECEMBRO DE 2007	Subscripción anual 3 números	Número solto	Forma de pago
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	26,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<input type="radio"/> <i>Transferencia á conta</i> _____ <input type="radio"/> <i>Contra Reembolso</i> <input type="radio"/> <i>Cheque a nome da editorial</i> _____ <input type="radio"/> <i>Xiro postal</i> <input type="radio"/> <i>Domiciliación bancaria</i>
	Institucións 108,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	36,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	

Domiciliación bancaria

Data _____ Banco ou caixa _____
Número _____ Enderezo da axencia _____
Poboación _____
País _____ Número de conta _____

Estimados señores:

Rógolles que, ata novo aviso, aboen os recibos que lles presente a _____ con cargo á miña conta antes mencionada, en concepto de subscripción á **revista Administración & Cidadanía.**

SINATURA

Titular _____
Enderezo _____
Poboación _____ Código postal _____

administración & ciudadanía.

administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

stración & ciudadanía.

administración & ciudadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.



XUNTA DE GALICIA
CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública