

VOL.3_nº2_2008_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Sumario_

01 LUIS F. AGUILAR (Universidade Autónoma Metropolitana, Xochimilco, Ciudad de México), «Marco para a análise das políticas públicas».
02 PAUL CHYNOWETH (Universidade de Salford, Manchester), «A investigación xurídica: aspectos epistemolóxicos, metodolóxicos e culturais. O exemplo do urbanismo».
03 JAVIER CUENCA CERVERA (UNED), «O emprego público local en España (1984-2006): Configuración e dinámica dunha institución errada».
04 MODESTO G. GAYO CAL (Universidade Diego Portales, Santiago de Chile), «Segue vivo o sector do emprego? A fenda entre sectores de emprego e o comportamento político no sector servizos: España, 1989-2003».
05 KERSTIN JUNGE, JOHNNY KELLEHER e KARI HADJIVASSILIOU (Instituto Tavistock, Londres), «Alcance do cambio organizativo no sector público europeo».
06 EMANUELA LOMBARDO e MARIA SANGIULIANO (Universidade Complutense de Madrid), «Xénero e emprego nos debates políticos italianos 1995-2007: a construción de suxeitos de xénero "non empregados"».

VOL.3_nº2_2008_ Revista da Escola Galega de Administración Pública.



administración &
ciudadanía.

Consello Editorial

_PRESIDENTE

CARLOS SUÁREZ-MIRA RODRÍGUEZ.
Director da Escola Galega de
Administración Pública.

_DIRECTOR

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

Comité Científico

_Área de Ciencias Jurídicas

JOSÉ LUIS GONZÁLEZ CUSSAC
(Universidade Jaume I),
Catedrático de Dereito Penal.

JULI PONCE SOLÉ
(Universidade de Barcelona),
Profesor Titular de Dereito Administrativo.

EVA SÁENZ ROYO
(Universidade de Zaragoza),
Profesora Axudante de Dereito Constitucional.

_Área de Ciencia Política e da Administración

FERNANDO JIMÉNEZ SÁNCHEZ
(Universidade de Murcia),
Profesor Titular de Ciencia Política
e da Administración.

SALVADOR PARRADO DÍEZ
(UNED), Profesor Titular de Ciencia Política
e da Administración.

_Área de Ciencias Económicas

SANTIAGO LAGO PEÑAS
(Universidade de Vigo),
Profesor Titular de Economía Aplicada.

_Área de Socioloxía

FABRIZIO BERNARDI
(UNED), Profesor Titular de Socioloxía.

_ *Administración & Cidadanía* publicase 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.

_ 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:

Interlingua Traduccions, S.L.

DESEÑO E MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Gráficas Salnés, S.L.

ISSN:

1887-0287

DEPÓSITO LEGAL:

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

Sumario



_ ARTIGOS	[7-122]
_ Luis F. Aguilar. (Universidade Autónoma Metropolitana, Xochimilco, Ciudad de México), « Marco para a análise das políticas públicas ».	[9-28]
_ Paul Chynoweth (Universidade de Salford, Manchester), « A investigación xurídica: aspectos epistemolóxicos, metodolóxicos e culturais. O exemplo do urbanismo ».	[29-45]
_ Javier Cuenca Cervera (UNED), « O emprego público local en España (1984-2006): Configuración e dinámica dunha institución errada ».	[47-72]
_ Modesto G. Gayo Cal (Universidade Diego Portales, Santiago de Chile), « Segue vivo o sector do emprego? A fenda entre sectores de emprego e o comportamento político no sector servizos: España, 1989-2003 ».	[73-88]
_ Kerstin Junge, Johnny Kelleher y Kari Hadjivassiliou (Instituto Tavistock, Londres), « Alcance do cambio organizativo no sector público europeo ».	[89-102]
_ Emanuela Lombardo y Maria Sangiuliano (Universidade Complutense de Madrid), « Xénero e emprego nos debates políticos italianos 1995-2007: a construción de suxeitos de xénero "non empregados" ».	[103-121]

_ SUMMARY	[123-124]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[125-126]
_ BOLETINS DE SUSCRIPCIÓN	[127-128]

NOTA DO EDITOR – FE DE ERRATAS

Na edición do número 1, Vol. 3 (2008) de *administración & cidadanía* omitiuse por erro mencionar que o traballo “A acción exterior na fracasada reforma do Estatuto de Autonomía de Galicia (2006 – 2007)”, de Rafael García Pérez, foi realizado no marco do proxecto de Investigación *Eixos estratéxicos para a acción exterior de Galicia no actual proceso de reforma estatutaria* (PGIDITO6CSC2020PR), subvencionado pola Dirección Xeral de I + D da Xunta de Galicia, aclaración que figuraba na versión orixinal enviada polo autor ao editor.



Artigos

Marco para a análise das políticas públicas



& *Resumo/Abstract: O presente artigo ofrece un marco de referencia para a análise das políticas públicas. Tras presentar os elementos fundamentais dunha definición das políticas, desenvólvense as catro dimensións do devandito marco: estrutura política, orixe, contido e contexto. As operacións analíticas que toda dimensión do marco debe executar explícanse pormenorizadamente, examinando tamén diferentes temas das publicacións sobre políticas públicas. Préstaselles especial atención aos aspectos sociais e políticos dunha análise das políticas racional, así coma á cuestión da eficacia social das políticas, e non só á súa eficiencia económica, tratando así de contrarrestar o enfoque dominante nas análises das políticas.&*

& *Palabras clave: políticas públicas, análise das políticas, toma de decisións públicas, eficacia, eficiencia, valores políticos, razón técnica*

1. MEMORANDO SOBRE A ANÁLISE DAS POLÍTICAS

O centro da disciplina e exercicio profesional das políticas públicas (PP) é a actividade intelectual de análise das políticas en curso ou en proxecto co fin de identificar as accións que terían como efecto a ocorrencia daquelas situacións sociais que un Goberno e a súa sociedade desexan realizar en razón do seu valor público ou porque representan unha aceptable solución de problemas e males públicos inaceptables ou indesexados. Por iso, o corazón da disciplina consistiu en producir e validar conceptos, hipóteses, modelos, métodos que sustenten a corrección intelectual da análise en servizo das decisións que toman os gobernos para cumprir as súas funcións públicas e dirixir á súa sociedade.

A preocupación pola eficacia directiva dos gobernos, situada hoxe no centro da preocupación cidadá e das ciencias políticas, constitúe o máis distintivo e desafiante da disciplina das PP desde a súa orixe, que tivo como obxectivo asegurar e mellorar a calidade da decisión pública dos gobernos nas súas dúas dimensións esenciais, a *calidade institucional* da decisión, que se refire ao respecto aos valores públicos plasmados na constitución política, ás normas legais da vida asociada e aos resultados da deliberación pública sobre os temas de interese dos cidadáns, e, particularmente, a *calidade cognoscitiva técnica*, que se refire á identificación e selección das accións eficaces e eficientes para producir as situacións públicas desexadas e legalmente prescritas. Dito con maior precisión, a disciplina das PP, desde o seu nacemento, deu por certo que a calidade ou corrección institucional das políticas era asegurada e mellorada polos mecanismos de control entre os poderes públicos ou pola solvencia dos gobernantes dos réximes democráticos, polo que considerou que a súa contribución específica á calidade da decisión dos gobernos e o seu obxecto específico de estudo tiña que ser a calidade cognoscitiva ou técnica da decisión, a corrección da súa información, análise e cálculo¹.

Os dous compoñentes ou dimensións da decisión pública, o institucional e o técnico, son interdependentes e complementarios, xa que a eficacia pública dun Goberno se acada só a condición de conxuntar legalidade e causalidade, normas xurídicas axiolóxicas e normas empíricas causais. En efecto, un Goberno pode ser eficaz directivamente só se o universo das leis do estado inclúe como lícitas as accións que se consideran causalmente idóneas para producir os resultados públicos esperados, e se o conxunto de teoremas, tecnoloxías e métodos de xestión que sustenta a súa acción é compatible cos imperativos legais do estado. Se existe desarticulación entre as normas axiolóxicas e as normas cognoscitivas, a legalidade vixente convértese nun factor obstaculizador que obriga os gobernos a levar a cabo accións socialmente improdutivas, que non resolven os problemas públicos nin xeran o valor público desexado, ou ben os gobernos poden caer na contradición de ter que darlle a volta á lexislación con interpretacións artificiais, simulacións de observancia ou infraccións ocultas a fin de poder ser eficaces na atención dos problemas sociais. Son coñecidas as historias de gobernos de alta eficacia económica e social pero ilegais, arbitrarios, así como as historias de gobernos impecablemente legais na súa actuación pero ineficientes no plano económico e social, sen esquecer as historias socialmente tráxicas de gobernos que foron tan ilegais coma incompetentes.

Na súa batalla inicial por deslindarse da ciencia política e da administración pública e establecerse como un campo cognoscitivo orixinal e peculiar, a disciplina e profesión da PP erixiu como o seu obxecto de coñecemento propio a análise causal da política en curso ou en proxecto, o cal se desdobra en eficacia social e eficiencia económica. A análise implica basicamente dúas operacións: a primeira consiste en definir con precisión as realidades empíricas

específicas que representan ou integran a situación social desexada, que foi establecida como obxectivo da acción do Goberno, mentres que a segunda operación consiste en definir a partir de información, razoamento e cálculo as accións que se consideran idóneas para producir as realidades que integran o obxectivo². Non se deixa de lado e menos se menospreza o xuízo de valor, que levou a que determinados futuros de sociedade fosen desexados ou esixidos e se convertesen, daquela, en obxectivos da acción do Goberno. Mais o traballo propio da análise da PP consiste primeiro en converter ese xuízo de valor nun xuízo de feito, en desagregar os obxectivos do desexo en resultados de acción, traducíndoos nun conxunto limitado de realidades empíricas precisas (observables, medibles) que representan os resultados ou efectos das accións da política e a realización do obxectivo³. Acto seguido, a análise prescribe as accións que polas súas modalidades, recursos e instrumentos se consideran causalmente idóneas para producir os resultados reais que materializan o obxectivo valorado/futuro desexado. En consecuencia, a análise da PP é de natureza empírica e, neste sentido, preséntase como *disciplina científica*, pero sen perder o seu sentido valorativo de fondo, relacionado cos ideais de sociedade nos que se inspira a acción dos gobernos, a política, e de cuxa realización o Goberno se responsabiliza.

A análise da PP ten varias capas e inclúe varias operacións intelectuais, cuxo número, xerarquización e dificultade depende do grao de complexidade do problema que haxa que resolver ou do obxectivo que se deba realizar, así como depende da maior ou menor estabilidade e sinxeleza do contexto sociopolítico no que se presenta o problema e no que o Goberno decide e actúa. As operacións intelectuais da análise da PP pódense agrupar en catro tipos: a *análise xurídica*, cuxo propósito é determinar a legalidade da política ou indicar os cambios xurídicos que se esixen e xustifican para facer posible a posta en marcha dunha política alternativa de maior impacto; a *análise económica*, que trata de sacar o máximo partido ao emprego dos recursos públicos que unha política implica e consome, dado que todo Goberno atende con recursos escasos un amplo universo de demandas sociais e problemas públicos directos ou indirectos; a *análise organizacional-administrativa*, que a partir da normatividade, estrutura de autoridade, sistema de traballo, estilo de dirección e cultura dunha determinada organización define o que esta pode realizar ou o que se lle pode esixir que faga para implantar a política decidida; para rematar, a *análise politicolóxica*, que anticipa os graos de aceptación e rexeitamento que unha política pode atopar nos sectores da sociedade política, económica e civil, ou que pode anticipar o grao de incidencia que determinados actores políticos poden alcanzar na deliberación da política ou na súa implantación posterior. A esixencia, acaso ideal pero irrenunciable, da análise da PP consiste, logo das deliberacións convenientes, en sinalar a política legalmente correcta, a custoeficiente, a factible administrativamente e a viable politicamente. Nos feitos é probable que a decisión da PP estea máis ou menos afastada destes requirimentos e, sobre todo, que un dos tipos de análises sexa o predominante, tal como o levamos observando nos últimos tempos de axuste fiscal e saneamento das finanzas públicas, nos que a análise financeira pública subordinou ou ensombreceu os demais tipos de análises. Así mesmo, os gobernos teñen maior ou menor claridade acerca da maneira en que xerarquizan as súas decisións nun determinado campo de asuntos públicos, dando ora maior prioridade ao político ora ao económico ou ao administrativo, salvo o respecto á legalidade.

Neste escrito propónse sucintamente un «marco de referencia» para a análise da PP que oriente e seica facilite a análise dunha determinada política a fin de corrixila, melloralala ou des-

botala, entendendo que a análise, para ser pertinente e correcta, non ten por que realizar todas e cada unha das operacións cognitivas que entrañan os pasos ou compoñentes que integran unha política. A listaxe de operacións que inclúe o marco referencial é exhaustiva, pero o analista da PP, metodoloxicamente adestrado e politicamente advertido, procederá *selectivamente* na práctica e realizará unhas operacións no canto doutras, segundo o contexto das decisións gobernamentais e os propósitos da análise.

2. A ESTRUCTURA DO MARCO DE REFERENCIA

Partamos da definición descritiva (non teórica) de que unha política pública é: *a)* un conxunto (secuencia, sistema, ciclo) de accións, estruturadas en modo intencional e causal, por canto se orientan a realizar obxectivos considerados de valor para a sociedade ou a resolver problemas cuxa solución é considerada de interese ou beneficio público; *b)* accións cuxa intencionalidade e causalidade foron definidas pola magnitude e tipo de interlocución que tivo lugar entre o Goberno e sectores da cidadanía; *c)* accións que foron decididas por autoridades públicas lexítimas; *d)* accións que son executadas por actores gobernamentais ou por estes en asociación con actores sociais (económicos, civís); e *e)* que dan orixe ou forman un *patrón de comportamento* do Goberno e da sociedade.

Unha PP non é unha acción de Goberno singular e pasaxeira, en resposta a particulares circunstancias políticas ou demandas sociais. As características fundamentais da PP son as cinco mencionadas, pero o distintivo da PP é o feito de integrar un conxunto de accións estruturadas, estables, sistemáticas na súa operación, que constitúen o modo ou patrón de comportamento en que o Goberno aborda de maneira permanente o cumprimento das funcións públicas ou a atención a determinados problemas públicos⁴. Dito doutro xeito, o específico e peculiar da PP consiste en ser un conxunto de accións intencionais e causais, orientadas á realización dun obxectivo de interese/beneficio público, cuxos lineamentos de acción, axentes, instrumentos, procedementos e recursos se reproducen no tempo de forma constante e coherente (coas correccións marxinais necesarias), en correspondencia co cumprimento de funcións públicas que son de natureza permanente ou coa atención a problemas públicos cuxa solución implica unha acción sostida no tempo. A estrutura estable das súas accións, que se reproduce durante un certo tempo, é o específico e distintivo dese conxunto de accións de Goberno que chamamos PP⁵.

Con esta consideración, pódese afirmar que toda PP está:

*Estructurada en*⁶

- Crenzas valorativas da sociedade sobre a existencia humana e social, as cales adoitan plasmarse formalmente en:
- Constitución política, leis, convenios internacionais;
- Plans xerais (estratéxicos ou operativos) de goberno con prazos establecidos de tempo;
- Crenzas científico-técnicas da sociedade, que determinan os xuízos de factibilidade, eficacia e eficiencia das accións humanas;
- Unha estrutura institucional-política: polo tipo de réxime e de relación entre os poderes públicos e entre estes coa sociedade política (sistema electoral) e a sociedade económico-civil.

Orixinada por

- O proceso de formación da axenda pública e governamental, que transformou un asunto social en problema de atención pública ou en algo que debe ser atendido polo Goberno e, en correspondencia, que debe ser obxecto da atención pública e governamental;
- A prioridade que o asunto ou problema, obxecto da PP, alcanzou na axenda pública e governamental;
- A definición do problema público (os seus compoñentes, as súas causas, a súa posible evolución en caso de non facer nada fronte ao problema...) e, xa que logo, pola información, investigación, teoría e tecnoloxía que se posuía no tempo sobre a situación social considerada problema. Dito doutro xeito, pola información e as crenzas científico-técnicas que inflúen na formulación e na liña de solución do chamado problema;
- Os criterios (xurídicos, morais, ideolóxicos, políticos, económicos, tradicionais...) que determinaron as opcións de acción para atender o problema;
- Os criterios (legalidade estrita, viabilidade política, racionalidade económica, factibilidade organizacional) que determinaron a decisión/elección dunha opción de acción en vez doutra;
- O xeito en que se concibiu a implantación (xestión e operación) das accións da PP para realizar os obxectivos;
- O sistema de medición e avaliación dos avances e resultados da PP.

Integrada por

Un número determinado de *programas*⁹ (conexos ou inconexos), que teñen:

- Obxectivos, metas/resultados esperados;
- Axentes: organizacións participantes na operación (governamentais, económicas, civís, sociais...), coa súa específica estrutura de autoridade e sistema de traballo;
- Accións con:
 - Especificacións (prescritivas ou proscribas) de operación;
 - Secuencia/fluxo das accións;
 - Instrumentos;
- Recursos (económicos, humanos, de equipo tecnolóxico, intanxibles...), cuxa cantidade, calidade e fluxo se derivan de cálculos custo-beneficio, custo-eficiencia, custo-eficacia...;
- Tempos de operación (anuais ou multianuais);
- Resultados: produtos e impactos (especificacións de);
- Métodos de xestión e de control de xestión;
- Sistemas de medición e avaliación (de desempeño, produto, impacto, xestión...).

Composta por

- Unha historia de decisións públicas, que son os antecedentes da PP;
- Unha estrutura organizacional/administrativa do Goberno;
- Un contexto sociopolítico, que no eido dunha política específica pode ser amigable ou hostil, estable ou dinámico, controlable ou incontrolable polo Goberno ou pola sociedade enteira...;

- Un sistema económico;
- Unha sociedade civil cun específico perfil.

3. O DESENVOLVEMENTO DO MARCO DE REFERENCIA

A análise dunha PP non parte de cero nin enfronta a situación inédita de dar forma a unha política enteiramente nova que encara un problema público endexamais visto nin tratado. Normalmente, a análise de políticas fai referencia á *política en curso*, da que examina a súa actuación e os seus resultados e trata de identificar as causas dos seus eventuais baixos resultados para corríxila ou dos seus bos resultados para melloralas, sustentala no tempo, «institucionalizala». En gran medida, a análise consiste en revisar criticamente a información, o razoamento e o cálculo da análise que se fixo anteriormente e sustentou a decisión e o deseño da política en curso. Neste sentido, a análise forma parte da historia das decisións dunha PP ou dun determinado campo da PP, historia que pode ser un proceso acumulativo de aprendizaxe pero tamén un proceso errático con descontinuidades ou regresións. Existen, de certo, políticas alternativas que rompen totalmente coa historia pasada dunha política (educativa, de saúde, urbana, agrícola, antipobreza, comercial...), pero adoitan ser contadas, e aparecen cando as políticas seguidas durante anos exhibiron o seu fracaso e agudizaron máis que resolveron o problema que pretendían atender.

Partimos daquela do feito ou suposto de que calquera nova política implica un axuste maior ou menor da análise que sustentou a decisión da política en curso ou inmediatamente anterior. Por conseguinte, toda análise da PP nun momento governamental e social dado é, nun primeiro instante, a valoración da política en curso ou da inmediatamente anterior, que pode chegar a tomar a forma dunha avaliación en sentido propio e estrito. O propósito da valoración é examinar e estimar a idoneidade causal da política seguida para lograr os obxectivos desexados, valorar a súa eficacia social e eficiencia económica. Nun segundo momento, con referencia aos resultados amosados pola valoración, que puxo ao descuberto os erros, defectos, esquecementos, omisións que afectaron á eficacia e eficiencia da política anterior¹⁰, a análise elabora outro conxunto de accións que, comparativamente, escapan ás debilidades da anterior política e tratan de incrementar a súa idoneidade causal¹¹.

3.1. Análise da estruturación da política

Unha PP é basicamente unha *acción intencional*, orientada á realización de certos obxectivos públicos, e unha *acción causal*, que se considera idónea para acadar os obxectivos a que se aspira, trocando así o resultado desexado nun resultado esperado, é dicir, nun feito cuxo acontecemento pode esperarse razoablemente que ocorra, xa que será o efecto probable ou seguro da acción decidida. E cómpre engadir que se trata dunha acción colectiva que inclúe as actividades dunha organización ou organizacións de goberno e/ou de organizacións políticas, económicas e civís. A definición dos obxectivos é unha actividade esencialmente valorativa que fai referencia ao sistema de valores políticos e sociais que unha sociedade comparte, mentres que a selección das accións causais se relaciona coas crenzas científicas e tecnolóxicas dunha sociedade. A interdependencia dos dous compoñentes, o valorativo e o factual, coa súa puntual tensión entre o desexable e o factible, entre o que o Goberno e a sociedade queren e o que realmente poden facer, dá forma e modela á PP. En suma, a estrutura de toda PP é bipolar, configurada polo equilibrio que alcanzaron nun tempo dado o seu compoñente valorativo-político e o seu compoñente factual-técnico.

A análise procede entón en primeiro lugar a investigar os factores que estruturaron dunha determinada maneira a política en curso, polo que busca identificar as crenzas valorativas dunha sociedade e as do Goberno, que son as que estiveron na base da aparición e apreciación de determinadas expectativas e obxectivos sociais, e examinar as crenzas científico-técnicas de sociedade e Goberno que lles fixeron considerar que as expectativas e obxectivos sociais non son soños imposibles, senón que poden chegar a ser feitos sociais reais mediante a posta en movemento de certas accións e recursos. As crenzas valorativas proxectan certos obxectivos e futuros sociais que se consideran valiosos humana ou socialmente e que, en mérito da súa valía, merecen ser realizados nun determinado prazo de tempo (curto, medio, longo), mentres que as crenzas científico-técnicas ditaminan a factibilidade e custo dos obxectivos e futuros, e lévannos entón a pensar que certos grupos de accións, no canto doutros, son os que teñen as credenciais para ser considerados os máis aptos para producir os obxectivos desexados e responder ás expectativas.

As crenzas valorativas, cuxo humus é a cultura historicamente formada dunha sociedade, plásmanse fundamentalmente nos artigos da constitución política do estado —que determinan a súa natureza, fins e alcances— así coma nas leis que regulan determinados campos de acción social e nos convenios internacionais. Estas referencias valorativas prescriben os obxectivos sociais que os gobernos deben valorar, asegurar e realizar; ordenan así mesmo con frecuencia o tipo de accións que os gobernos deberán executar e os estándares que terán que observar na execución para encontrarse en aptitude de realizar os obxectivos. Ás normas constitucionais e legais nacionais hailles que engadir as normas, regulacións e estándares internacionais, debido a que o contexto internacional se volveu recentemente máis influente, e mesmo determinante, sobre as PP dos gobernos nacionais e subnacionais en razón da fundación de asociacións políticas supranacionais (coma a UE), da aprobación dos tratados de libre comercio (NAFTA, CAFTA, Mercosur), e pola importancia regulatoria que alcanzaron os varios organismos e réximes internacionais en temas non só económicos senón ambientais, de saúde, dereitos humanos, etc. As crenzas científico-técnicas, cuxo humus é a investigación científica e tecnolóxica coas súas aplicacións probadas, plásmanse en teoremas, tecnoloxías, métodos de xestión, que adoitan ser de aplicación universal e contan con evidencias de apoio sobre a súa idoneidade e eficacia constante. En suma, a base de estruturación dunha política é o seu firmamento normativo e o seu universo informativo e científico-técnico.

En numerosos estados, o par de sistemas de crenzas adoita ter o seu manifesto directivo xeral no Plan de Acción (estratéxico ou operativo) dun Goberno, que foi elixido polos cidadáns para dirixir a sociedade por un determinado período. O plan de goberno (ou tamén «plan de desenvolvemento», como se adoita dicir en moitos países) incorpora en maior ou menor grao as aspiracións, ideas e propostas da cidadanía, enuncia a axenda do Goberno, proxectando os obxectivos prioritarios de interese social aos que orientará as súas accións, e formula as accións específicas que se deberán emprender (no sector público, pero tamén no privado e social) para acadalos, ou ben os lineamentos/directrices fundamentais que deberán observar as diversas accións que emprendan os actores para realizar os obxectivos. Independentemente da súa retórica, o plan expresa a visión que o Goberno ten da súa acción directiva e, polo tanto, quedan á vista as súas conviccións valorativas e as súas prioridades reais, así como están á vista as liñas e directrices centrais de acción que o Goberno deberá

seguir para poder facer reais os obxectivos. O plan é, xa que logo, a matriz política da que se desprenden as PP, as cales serán o conxunto das accións orientadas á realización dos obxectivos da acción governamental en determinados sectores da súa prescrita función pública (como seguridade pública, servizos públicos de educación e saúde, ambiente, laboral, infraestrutura...)¹².

No que atinxe ao coñecemento e valoración da estruturación da política a análise cumpre unha dobre tarefa *de orde lóxico e de orde causal*. O seu traballo e produto lóxico consiste en validar ou invalidar os obxectivos e accións da PP en curso, ao mostrar que son ou non son compatibles cos principios constitucionais do estado, coas normas legais que rexen un certo campo de acción ou coa arquitectura do plan de goberno. Pero máis alá do eventual argumento lóxico que sinala a eventual contradición e incongruencia da política cos valores do Estado e do Goberno, o outro traballo e produto da análise consiste en validar ou invalidar a idoneidade causal da PP, mostrar se as accións que a política contempla teñen ou non a validación de teoremas, tecnoloxías, métodos de xestión e historias de éxito («mellores prácticas») político-administrativas. No terreo valorativo, a análise da PP carece da capacidade para validar os fins, obxectivos e expectativas sociais que non son científica ou empiricamente procesables nin argumentables. Pode só mostrar a compatibilidade e congruencia da política en curso co sistema de valores institucionalizado e acaso coa moralidade social xeral. Pero no terreo causal a súa incompetencia vese compensada, pois a análise dos feitos e as súas variables causais son o ditaminador que sentencia a ineficacia ou ineficiencia da política en curso despois de observar as evidencias de desempeño, produto e resultados da PP.

Para rematar, a análise de calquera política debe tomar en consideración e en serio que os obxectivos que proxecta como realidades que cómpre realizar sexan compatibles co sistema valorativo que sustentan as institucións políticas e sociais, así como demostrar que as accións que contempla ou prescribe para poder realizar os obxectivos se basean nas prescricións tecnolóxicas e xerenciais probadas ou nas mellores prácticas doutros gobernos que acreditaron eficacia e eficiencia na abordaxe do mesmo problema e obxectivo similar.

3.2. Análise da orixe da política

A política é estruturada polos xuízos de valor, que deciden os obxectivos que hai que realizar, e polos xuízos de feito, que deciden as accións que se deben levar a cabo para encontrarse en aptitude de realízalos. Mais os xuízos valorativos e fácticos que unha política contén non aparecen por sorpresa nin por milagre dun axente poderoso e sabio, socialmente transcendente e convincente. A PP é, máis ben, o resultado dun proceso social e político, que ás veces é fluído e consensual, no que os actores gobernamentais e sociais comparten información, intercambian ideas e preguntas, responden a dúbidas e aceptan máis ou menos os resultados da análise experta do Goberno, a academia ou a consultoría. Outras veces é un proceso complexo, tenso, volátil, sacudido por discrepancias abertas sobre os obxectivos e as accións da política, que obriga a negociacións, axustes e compensacións entre os actores políticos e sociais interesados en atender un certo asunto considerado público e na necesidade de botar a andar unha certa política en resposta a este.

A relación entre a actividade analítica e as actividades de negociación dos participantes é diversa e cambiante ao longo do proceso de formulación da política. Hai procesos nos que a análise é o factor predominante da feitura da PP, mentres noutros procesos as actividades de negociación e concertación, de axuste «mutuo» entre as posicións dos participantes son as

que encadran a análise e con frecuencia a condicionan¹³. Os axustes da negociación entre os interesados, sexa que empreguen ou non os argumentos, cálculos, evidencias da análise racional, adoitan reelaborar os obxectivos orixinais da PP, redimensionar ou cambiar os seus compoñentes, ou substituír por outras as accións consideradas pertinentes e eficaces. En calquera caso, a pesar de que moitos analistas da PP se neguen a recoñecelo ou o menosprezen, a estrutura dunha política é o produto dun proceso político, pero entendendo que a PP (ou a política sen máis) non é unha actividade irracional, dominada por paixóns, prexuízos ou por intereses particulares, que exclúe toda análise de consecuencias e custos das accións (as políticas) de goberno, e entendendo que a razón de ser da disciplina da PP, a súa contribución peculiar, consiste en mellorar a calidade cognoscitiva das decisións do Goberno e, en conexión, a súa efectividade.

En consecuencia, o proceso que estivo na raíz da política en curso debe ser analizado nos seus diversos compoñentes e fases ou momentos de desenvolvemento co fin de identificar cales foron as oportunidades cognoscitivas e políticas que se abriron ao longo do proceso e cales as restricións ou distorsións que o afectaron, para ser así capaces de entender por que a decisión da política en curso ten esa estrutura (acaso defectuosa) e amosa eses resultados (limitados), por que a análise de soporte da decisión chegou a esa conclusión ou tivo que terminar nesa conclusión, e sobre todo para analizar se cambiaron as condicións informativas, cognoscitivas, políticas ou sociais nas que a política se desenvolve, de maneira que a análise poida propoñer sen veleidades outras opcións de acción que farían que a política nova se enfocase mellor cara aos obxectivos de valor público, os precisase mellor, e desenvolvese accións causalmente máis eficaces.

Para iso, a análise debe reconstruír (selectivamente) o proceso social e político que estivo na orixe da PP en curso ou en estudo. O primeiro paso analítico consiste en indagar cales foron os feitos sociais que cidadáns e políticos cualificaron como problemas de interese público e que chegaron a colocarse na axenda de goberno e a situarse talvez como un problema público de alta prioridade governamental, dando orixe á necesidade de formular unha PP de resposta. Con ese fin deberase pescudar cales foron os actores sociais que crearon o problema e as accións que emprenderon para chamar a atención da sociedade, así como coñecer cal foi a información e cales as evidencias ou argumentos que os promotores da política empregaron para convencer á sociedade e xustificar (se é que o fixeron) que se trataba dun problema de auténtico interese público que o Goberno debía necesariamente atender para evitar males públicos maiores, entre outras razóns. A análise deberá tamén pescudar cales foron eventualmente os outros actores sociais que se opuxeron a que determinados feitos sociais fosen considerados problemas públicos e cales argumentos presentaron (se é que o fixeron) para opoñerse ou corrixir ou matizar as posicións dos activistas e impedir que a formulación do problema chamado público fose aceptado tal cal polo Goberno e penetrase na súa axenda sen modificacións. En suma, a análise está destinada a reconstruír o chamado «proceso de formación da axenda de goberno», o proceso mediante o cal unha certa situación social é construída progresivamente en problema público, tema de acción de goberno e obxecto dunha PP, proceso que é naturalmente pluralista en propostas e frecuentemente polémico.

A lectura do proceso levará ao analista a descubrir os erros, omisións, restricións e talvez imposicións que gravaron a análise anterior e a decisión anterior e que explican tamén por que daquela os analistas, malia as súas boas análises e cálculos, terminaron de boa fe ou resig-

nadamente por recomendar certas accións e deixar de lado outras. Os erros, defectos e omisións en que incorreron os promotores, analistas e decisores dunha política poderán ser de orde informativa e cognoscitiva, pero poderán ser tamén de orde política, o que acontece cando as forzas políticas interesadas nunha política descartaron ou refixeron a análise para evitarse custos políticos, neutralizar consecuencias electorais adversas ou non ocasionar deterioracións á reputación social do Goberno. Vai de seu que os erros e defectos cognoscitivos son superables mediante (auto)crítica, que se nutre de nova información e evidencias, pero os erros e defectos por causas políticas, aínda que poden ser identificados e criticados con toda facilidade, son non obstante de difícil superación mentres non se creen maiorías políticas convincentes de apoio.

O segundo paso analítico, máis fino e crucial, consiste en indagar cal foi a definición específica do problema (por exemplo, do desemprego, da pobreza, do incremento da criminalidade, a migración, a destrución ambiental...) que difundiron os promotores da política, a que fixo súa o Goberno ou a que aceptaron finalmente os lexisladores ou os sectores sociais interesados en que se puxese en marcha unha PP para atender o problema. Por conseguinte, haberá que coñecer con precisión os feitos sociais que os promotores, analistas e decisores consideraron que eran os elementos que constituían o problema e representaban a súa gravidade, así como coñecer as causas ou os factores aos que promotores, analistas e decisores imputaron a existencia e o crecemento deses compoñentes indesexables constitutivos do problema. Unha vez descubertos os compoñentes e as causas do problema público, o traballo do analista da PP consiste en pronunciarse sobre a corrección ou incorrección da definición/explicación do problema que a PP en curso fixo súa e que definiu a estrutura da política e os seus resultados. Para iso, recorrerá á información dispoñible e fiable, aos resultados probados da investigación teórica e da aplicación tecnolóxica ou ás historias de éxito e mellores prácticas (mellores PP) que acreditan outros gobernos que atacaron o mesmo ou semellante problema.

A análise de corrección pode tomar dous camiños. O primeiro consiste en comparar a definición e explicación que a PP fixo súa coa definición do problema e as hipóteses explicativas que aceptan as comunidades científicas (de medicina, enxeñería, química, bioloxía, socioloxía...), a fin de descubrir o tamaño e tipo da fenda que se abre entre elas, as limitacións conceptuais da política e iniciar as modificacións convenientes. Este camiño, no que o racionalismo do comportamento público parece ser o criterio ou a norma de decisión, é en principio de utilidade innegable, pero enfróntase a restricións considerables. A PP está chamada a incorporar unha definición/explicación do problema que con frecuencia debe ser diferente da científica, tecnolóxica ou académica por varias razóns: *a)* porque os problemas públicos que hai que atender (por exemplo, resolver a violencia intrafamiliar, a deserción escolar, a desertificación, a criminalidade urbana...) non foron obxecto de estudo científico, non hai teoría; ou *b)* porque eses feitos sociais non son simplemente casos particulares dunha norma científica ou tecnolóxica universal que os comprende; e *c)* porque se o Goberno asumise a definición/explicación científica lle sería imposible actuar e atacar o problema, xa que estaría obrigado a desenvolver accións que traspasan as súas fronteiras legais, económicas e políticas, creando entón problemas máis graves que os que pretendía resolver. Hai definicións/explicacións que son correctas cognoscitivamente pero que non o poderían ser no terreo da PP por ilegais, excesivas en custos (obrigando ao Goberno a desatender outros asuntos) ou repudiables politicamente.

Outro segundo camiño, máis limitado, consiste en mostrar que existían outras opcións de definición e explicación do problema e que, mesmo se distantes da científica, a PP podería asumilas, pois eran susceptibles de levarse a cabo no marco das leis vixentes, os recursos financeiros e o contexto político de gobernabilidade. Esas opcións de política terían atacado comparativamente de modo máis eficaz os compoñentes e causas da situación problemática, reducindo ou neutralizando polo menos os seus compoñentes máis nocivos, pero descartáronse por intereses políticos, inclinacións ideolóxicas ou simplemente ignorancia e mal cálculo das súas consecuencias. Sinalar as opcións de acción que se deixaron de lado e os factores que motivaron o seu esquecemento e descoido, así como mostrar comparativamente o seu mellor rendemento, é un bo paso para mellorar a calidade da decisión da PP. En todo caso, a corrección da análise dunha política alternativa e, en consecuencia, a baixa probabilidade de que o Goberno caia en decisións erróneas está determinada polo tipo e grao de información e investigación que un Goberno encontra dispoñibles na súa sociedade. Non é casual que os gobernos de países atrasados sexan máis propensos a decidir políticas equivocadas debido á escasa información e coñecemento acumulado sobre a realidade social¹⁴.

O terceiro paso analítico consiste en coñecer os criterios que foron máis influentes no momento de construír as opcións de acción para atacar o problema público e de seleccionar a opción que se converterá na PP do Goberno. O coidadoso estudo do proceso mediante o cal foi tomando forma a deliberación e a decisión do Goberno é fundamental, entre outras razóns porque pode ser que a politización do enfoque analítico e da decisión sexa o responsable dos magros resultados dunha PP, pero noutros casos pódense deber os incumprimentos e malos resultados ao exceso dun criterio drástico e unilateral de eficiencia económica; criterio que levou a tomar decisións que non incluíron de modo suficiente a consideración das reaccións políticas que había suscitar a PP e que tampouco mostraron que o coidado pola eficiencia económica se traduciría en eficacia social, con impactos que reducirían males sociais ou xerarían valor público. Aquí, a investigación do criterio que dominou a análise e a decisión (racionalidade económica estrita, viabilidade política, factibilidade administrativa?) é crucial para entender o comportamento desviado ou ineficiente dunha PP, razón pola cal a renovación ou innovación dunha política alternativa depende ante todo da posibilidade de espir, criticar e modificar o principio da análise e deseño da política. O punto débil non se atopa en defectos de información ou coñecemento, senón na parcialidade do criterio preferente da decisión que tomaron as autoridades e funcionarios dun Goberno, excluindo outros enfoques concibibles e executables de formulación de política.

Por último, a análise da política en curso deberá tomar en consideración cal foi o proceso de implantación e xestión da política que se considerou axeitado para que a PP se desenvolvese polo traxecto que terminaría na meta dos resultados desexados. En efecto, pode ser que a análise do problema público e a selección da acción sexan correctos, polo que os eventuais problemas e defectos da política non se sitúan na súa fase predecisional de análise e deseño, senón na súa fase posdecisional de comunicación, operación e xestión da política. Aquí, a análise da PP toma a forma dunha análise organizacional, xerencial e operativa da Administración Pública e o seu traballo consistirá en valorar a estrutura administrativa da organización (a súa distribución de autoridade e división do traballo conforme ao seu estatuto orgánico e regulamento interno), á que se lle encargou a posta en marcha da política, ou a configuración interorganizacional responsable da PP, cando se prescribiu a varias dependencias governamentais que interviñesen na implantación da política e na produción dos seus

obxectivos, ou cando a PP requiriu a asociación das dependencias gobernamentais con organizacións privadas e sociais. O ollo clínico do analista deberá concentrarse primeiro en analizar a estrutura administrativa, a súa distribución de autoridade e división do traballo; identificar se no caso da PP existiu unha división apropiada do traballo (sen confusións, solapamentos, redundancias entre os axentes participantes) e se se estableceron especificacións ou estándares de actividade para os participantes (e se, establecidos, se respectaron); se se deseñou a secuencia operativa ou o fluxo de traballo ou non houbo tal cousa, como un programa razoablemente preciso de acción con indicacións de responsables e tempos; se se fixaron estándares básicos de desempeño, produto e resultado ou simplemente se deixaron sen precisalos ou comunicalos con claridade. Así mesmo, deberán examinarse cales foron os patróns de dirección que seguiron os directivos encargados da política nas súas tarefas de seguimento, acompañamento, medición e avaliación do desempeño do persoal. Moitas análises poñen o dedo na ferida da pobre administración da PP, que mostra defectos na estrutura organizativa, as pautas de dirección e o sistema de traballo ou sinala incumprimentos e negligencias operativas, a pesar de estruturas idóneas e procesos de traballo apropiados¹⁵.

Na disciplina da PP houbo discusións moi agudas acerca de se o proceso de implantación da PP debía seguir o modelo xerárquico-burocrático da Administración Pública tradicional ou se xustamente este arranxo era o causante dos estancamentos e fracasos do desenvolvemento da política e debía substituírse por esquemas organizativos «posburocráticos», descentralizados, nos que se lles outorga poder de decisión aos niveis operativos da organización e nos que o principio de actuación é lograr a calidade do servizo en beneficio do cidadán máis que a observancia rigorosa de normas e procedementos, que por definición non poderán contemplar a variación das situacións reais e condenarán suposta ou realmente as PP, en particular as políticas de servizos, a decepcionar as expectativas dos cidadáns, xerar inconformidades e non acadar a repercusión social programada. En calquera caso, haberá que preguntarse e responderse cal é o modo de organización, dirección e operación que unha política require para ser levada a cabo de forma eficaz, se é o arranxo centralizado ou o descentralizado, se é a organización e xestión que define en modo preciso os estándares de actividade e produto ou a que non establece estándares de desempeño e deixa aberta a posibilidade de que o operador público faga sobre a marcha os axustes necesarios en resposta á variabilidade de demandas e situacións... Máis aínda, a discusión sobre a idoneidade da estrutura ou a xestión centralizada ou descentralizada para a eficacia da política non pode evadir a investigación acerca da existencia, tipo e cumprimento das normas/estándares de actividade, insumos, produto (propiedades do ben ou servizo) e resultado que a PP debe observar e conseguir nas súas etapas intermedias e na súa etapa final para poder ser considerada eficaz; doutra maneira a PP vólvese un curso de acción sen coordenadas ou parámetros de avaliación e non se podería afirmar se houbo progreso ou estancamento na atención do problema, se solución do mesmo ou agravamento¹⁶.

3.3. Análise da integración da política

A PP está composta ou integrada por programas, aínda que (como xa se dixo) o concepto de programa non proveña da gramática ou mundo de sentido da PP senón do mundo da orzamentación/financiamento público, ao que non lle interesa ou lle é indiferente coñecer o proceso social e político mediante o cal certos feitos sociais se tornaron problemas públicos e resolvelos volveuse o obxectivo dunha PP. Na perspectiva financeiro-orzamentaria dáse por

suposto que existe unha PP, validada e decidida por autoridades públicas lexítimas, e que en razón dos beneficios públicos que a política aspira a xerar, ao resolver problemas públicos e neutralizar males sociais, é unha obrigación estatal prove-la dos recursos necesarios para que se encontre en aptitude de desenvolver as súas actividades.

O interese da orzamentación/financiamento público enfócase principalmente a estimar de modo preciso os custos de operación que implica a execución das accións de cada unha das PP que os gobernos decidiron emprender e dá por sentado a importancia pública da política. Así mesmo, busca asegurar que a eficiencia económica sexa o criterio principal na estimación dos recursos dunha PP (así como a súa asignación e uso), debido á escaseza dos recursos públicos e á pluralidade de funcións e obxectivos que o estado debe cumprir e realizar simultaneamente. É lóxico por iso que o Goberno lles esixa ás súas organizacións e ao seu persoal listar as accións que se necesita poñer en movemento para estar en condicións de realizar os seus encargos públicos e que esixa asemade que as accións estruturen os seus varios compoñentes dunha maneira racional, de modo que se poida coñecer, estimar e xustificar racionalmente os seus custos de operación e a cantidade dos seus recursos necesarios. O «programa» representa xustamente un modo de ordenar racionalmente os varios compoñentes das accións do Goberno¹⁷. En virtude disto, o programa é a acción de goberno que merece recibir e consumir recursos públicos¹⁸. Dito sexa de paso, en moitos estados a PP sitúase máis no terreo do discurso do Goberno que no dos recursos. A PP non é unha actividade que dispoña directamente de recursos públicos e non existe como tal nin nas categorías do orzamento nin na conta pública. Os programas particulares que integran a política e que a política determina son os que gozan de recursos públicos, os que aparecen nas listas das contas públicas e os que son obxecto de auditoría. Na perspectiva das finanzas públicas, a PP é unha realidade abstracta, que existe concretamente como continente dun determinado número e tipo de programas orzados.

A estrutura dun programa, como a dunha política, é tamén a dun conxunto de accións intencionais e causais. Mais a súa característica propia é que se trata dun conxunto de accións orientadas á realización de determinadas *realidades particulares* que no seu conxunto integran ou constitúen esa realidade social complexa e global que é o obxectivo último da PP e que chamamos, por exemplo, a seguridade pública, o desenvolvemento social, a educación pública, a saúde pública, o ambiente, o territorio... Polo lado da súa intencionalidade, o programa sinala os seus obxectivos, que se desagregan e precisan logo en metas ou resultados particulares (observables, medibles). Polo lado da súa operación causal o programa implica axentes que son organizacións e persoas (número de, perfil de competencias e destrezas requiridas, responsabilidades...), accións (estándares, especificacións e procedementos de, secuencia de operacións, instrumentos e equipos...), tempos de execución das actividades e de realización dos produtos intermedios e final, sistemas de información, seguimento, medición e avaliación das actividades, produtos e resultados. Nos casos correctos, os programas ratifican a súa natureza de ser compoñentes particulares constitutivos da política, de modo que son congruentes nas súas metas e actividades cos lineamentos e obxectivos xerais da PP e contribúen á súa realización. Nos casos incorrectos, os programas tenden a elaborarse seguindo unha lóxica de seu, sen referencia á política que integran, de modo que alcanzan autonomía propia e parecen ser eles as políticas públicas, co resultado de que a PP se volve unha constelación de programas independentes, non funcionais¹⁹.

No enfoque das finanzas públicas (orxamentación e asignación de recursos, incluída) o centro da análise consiste en estimar a suma de recursos que os programas dunha PP necesitan e en estimalos a partir do principio da eficiencia económica das accións, polo que se lles esixe aos programas que ofrezan cálculos correctos de custo-beneficio, custo-eficacia, que xustifiquen ou demostren que as súas accións programadas poden producir os seus obxectivos e manter ou incrementar os beneficios sociais co menor custo posible e razoable. Cando a análise da PP é controlada polos economistas, esta operación analítica representa o corazón da análise da PP, mentres é máis ben o corazón da análise financeira da política ou dunha concepción particular da disciplina da PP como actividade de análise enfocada á asignación eficiente de recursos públicos. O enfoque de custos na análise é algo necesario e importante, posto que a robustez financeira do estado e o uso responsable dos impostos dos cidadáns son elementos incuestionables dun estado eficiente e responsable no cumprimento das súas funcións públicas. Pero é insuficiente se se volve o enfoque exclusivo e dominante, pois pode xerar máis problemas que respostas²⁰.

Non obstante, existen análises económicas que lles prestan cada vez máis atención aos resultados da acción do Goberno, á eficacia social das accións e non só á súa eficiencia económica: *á eficacia social da eficiencia económica*. Esta tendencia acelérase cando moitos gobernos empezan a revisar e abandonar a «estrutura programática» dos seus orzamentos (o caso de Nova Celandia é considerado paradigmático) e avanza cara a formas de «orzamento por resultados», en liña con temas e esixencias de Nova Xestión Pública. O orzamento por resultados vai máis alá da esixencia de que o logro dos obxectivos dun programa se realice cos menores custos posibles, e distínguese basicamente pola súa esixencia de estimar o valor público que os obxectivos realizados xeran, o valor social dos resultados do programa ou a política, e conforme ao grao de valor social dos resultados determínase a cantidade dos recursos necesarios. Neste enfoque haberá programas que pola valía dos seus resultados merecerán maior asignación de recursos, sen menoscabo da racionalidade económica nas actividades. É unha visión apropiada do gasto público, pois é evidente que se realizan eficientemente moitos obxectivos programáticos que non xeran gran valor social ou que non mostran resultados de valía social no presente e para o futuro. Dito doutro xeito: existen moitos programas que son custoeeficientes en sentido estrito pero cuxa eficiencia económica non se traduciu en eficacia social, en canto que as operacións —aínda que eficientes— non produciron efectos ou resultados que mostren que se superaron as situacións sociais indesexadas, tales coma a diminución da pobreza e a desigualdade, a diminución da deterioración ambiental ou o incremento do capital intelectual da xeración moza dunha sociedade. Xa que logo, creceron recentemente as análises económicas que buscan asignar os recursos desde a perspectiva dos resultados sociais e do seu valor público ou social e, en consecuencia, que establecen con maior precisión a relación que existe (ou debe existir) entre os custos óptimos de execución da PP e os seus resultados ou repercusións sociais reais, valorados polos cambios positivos que se produciron nas realidades sociais que a política atende; cambios que poden ser constatados e ata medidos, tras a definición de indicadores.

Ao incluír o acento na eficacia ou valía social da PP, a análise económica referenda a súa esixencia respecto ao compoñente custoeeficiente das accións e dispón de numerosas evidencias ao seu favor, pois é dabondo coñecido que os varios tipos de ineficiencia económica dos programas adoitan ser os maiores obstáculos da súa eficacia social²¹. Non obstante, a análise descobre que hai que integrar outros compoñentes da acción (o administrativo, por exem-

plo) para que unha política estea en condicións de producir os cambios sociais de valor. Descubre así mesmo a complexidade dos contornos sociais e políticos nos que se move a política, de modo que a máxima eficiencia económica da actuación pública é insuficiente naqueles contextos de hostilidade, descomposición social ou de velocidade do cambio que escapan ao control do Goberno e da súa Administración Pública.

Moi probablemente non terá moito sentido para o analista outorgar a máxima importancia á dimensión administrativa da política e, en consecuencia, dedicarse a examinar de forma minuciosa os compoñentes operativos dos programas para avaliar a súa existencia, corrección ou cumprimento. Con todo, a fenda que existe entre os resultados desexados da PP polo seu valor social e os resultados empiricamente logrados ten a súa explicación máis frecuente na estrutura (inexistente, incorrecta ou só discursiva) dos programas e, máis a fondo, nas operacións dos programas, que se poden executar sen respectar os estándares e procedementos establecidos ou, peor aínda, a fenda pódese explicar polos axentes mesmos encargados da política cando carecen das capacidades, destrezas e motivacións apropiadas para a tarefa. A isto débese que a avaliación da PP consista hoxe en gran medida en avaliar os resultados que amosan os diversos programas particulares que integran unha PP, de modo que a avaliación sumaria ou global dunha política é o resultado da avaliación dos produtos que achega cada un dos programas particulares e dos seus resultados sociais.

Do feito que en moitos dos nosos réximes político-fiscais os programas son os constituíntes dunha PP se segue que o que reviste o máis alto valor na análise dunha PP é examinar rigorosamente o conxunto dos programas que integran unha política e avaliar se existe entre eles un encadeamento acumulativo e coherente dos seus principios de acción, instrumentos e produtos, de modo que as accións e resultados dos programas particulares estruturen un sistema de acción pública que se move na mesma dirección e no que cada programa representa un compoñente funcional da PP que ofrece contribucións relevantes para o logro dos obxectivos: *a PP como sistema de acción*. No entanto, con frecuencia, a análise mostra que os programas se moven cunha lóxica propia e alcanzan a ter tal independencia entre si e tal autonomía que se volven case «políticas» por si mesmos, autocontidos, co efecto de provocar redundancias, inconexións e contradicións, de modo que a PP en estudo se mostra como un mundo desordenado de actividades, incoherente, fragmentado, sen sentido de dirección e malgastador de recursos. Xustamente a desorde ou a incoherencia dos programas que integran unha PP é a causa principal do mal desempeño desta e da irresponsabilidade governamental. En contraste, a análise que deberá sustentar a nova política, se non quere repetir ou agrandar os erros do pasado, terá que prestarlle atención á estrutura de cada un dos programas e presentar propostas sobre a forma de encadealos, complementalos, «sinerxizalos» e facelos fibras interdependentes dunha trama ou sistema de acción governamental ou de acción pública. A merecida énfase posta hoxe na «transversalidade» das políticas móvese nesta dirección e trata de poñer remedio á frecuente inconexión e incoherencia entre os programas dunha PP.

3.4. Análise da política compoñente dunha historia e un contexto social

Para rematar, a análise debe ir máis alá da elaboración da política e escapar á prisión conceptual de pensar na PP como unha realidade autocontida, cuxo deseño e rendemento pode explicarse e lograrse sen necesidade de examinar o contexto en que a política se sitúa e desenvolve, mentres que o contexto representa moitas veces ou as máis delas o conxunto de

factores causais que impediu unha boa análise, deseño e implantación da política ou o conxunto que pode favorecelo. A análise do contexto é algo periférico na disciplina da PP, que adoita consideralo como obxecto de coñecemento da ciencia ou da socioloxía política máis que das ciencias de política. A disciplina da PP desde a súa orixe concentrouse sistematicamente no proceso de decisión da política (ou o proceso de decisión do Goberno), polo que o estudo da historia e contexto social da PP se lles encargou á socioloxía e á ciencia política. Sen entrar en discusión e consideracións máis precisas, convén só apuntar que unha mirada analítica capturada polo proceso decisorio da política, que sexa indiferente ou incapaz de situala na súa historia e contexto social, terminará por non descubrir certos factores decisivos, que ben son pesadas restricións ben oportunidades desaproveitadas ou por aproveitar.

A primeira cousa que non pode perder de vista a análise é que a política en curso e a política nova teñen unha historia de análise e decisión detrás delas, e que elas mesmas son elos desa historia política, social e intelectual, dificilmente fluída e progresiva, e a cal está feita en cambio de rodeos, altibaixos, freos e aceleracións, que pesan no momento de definir os problemas, discriminar as expectativas, cualificar os obxectivos, recomendar as opcións de accións e seleccionar os instrumentos. Hai inercias intelectuais e políticas que hipotecan a análise, o deseño e a decisión da política ou que a fan naufragar. Goberno e sociedade camiñaron durante anos con concepcións, preferencias e expectativas específicas que modelan a análise e a decisión da PP para ben ou mal, para o seu éxito ou fracaso. Un botón de mostra desta situación de historias e contextos sociais influentes na análise ou que a distorsionaron foi o noso estatismo e a nosa tradicional desconfianza nas capacidades da sociedade económica e civil no momento de deseñar e botar a andar unha política, de tal modo que a PP dependía da análise que realizaba o seu corpo tecnoburocrático, e a súa execución reducíase á acción governamental e desperdiciaba ou subutilizaba os recursos da sociedade. Reverter esas inercias e proclividades non é só un asunto de ilustración intelectual ou de pedagogía cívica, senón que adoita ser o resultado dun evento político significativo, como o que se pode dar por mor de crise, mobilizacións ou cambios políticos, tal como aconteceu en varios países coa democratización dos réximes autoritarios ou coa liberalización da economía fronte a un intervencionismo estatal innecesario.

En continuidade, a análise non pode perder de vista tampouco a configuración e dinámica do contexto político en que nace e se decide unha PP. De novo, o modo e alcance do réxime político, a súa rixidez e clausura ou a súa apertura para atopar consensos básicos, o seu equilibrio ou bloqueo entre poderes, é crucial para a análise, o deseño, a decisión e implantación da política. Por exemplo, os réximes democráticos recentes rexistraron cómo boas análises e propostas da PP foron derrotadas pola supervivencia das prácticas e forzas políticas do vello sistema, pola ausencia dun novo deseño institucional que regulase as relacións entre os poderes públicos e entre estes e a cidadanía, ou pola rixidez e mesquindade das relacións entre o poder executivo e lexislativo.

Así mesmo, é relevante no momento da análise da PP tomar en consideración o estado que garda a Administración Pública, coñecer os seus límites e alcances, os seus defectos, vicios e virtudes. Unha administración non afecta á observancia da legalidade, á conciencia de custos, á esixencia de laboriosidade e eficiencia, carente dun sentido básico de responsabilidade pública, representa un mundo operativo que bloqueará calquera PP innovadora, esixente ou que implique avaliación do desempeño e guerra contra a corrupción e a arbitrariedade. O mesmo pode afirmarse se a análise da PP non coñece cabalmente os alcan-

ces da sociedade económica e da sociedade civil, co resultado de que a análise e deseño das políticas tenderá a exaltar ou a menosprezar as posibles contribucións que a empresa privada e a organización social achegarían á solución dos problemas públicos e á produción de situacións sociais de calidade e beneficio común. O descoñecemento da capacidade real da sociedade económica e civil, combinado coas inercias e inclinacións de certas tradicións de cultura política, pode ter como efecto reproducir unha historia social estado-céntrica, segundo a cal a política pública é só a política governamental, ou o de crer optimistamente na responsabilidade cívica e a capacidade técnica dos nosos cidadáns, actores económicos e cívicos, situación que está aínda por acreditarse.

En conclusión, a análise da PP é unha actividade intelectual multidimensional, de moitas capas e moitos puntos cardinais. O rigor intelectual, metodoloxicamente cultivado, é unha condición necesaria, así como o é tamén a capacidade de facerse novas preguntas e a disposición a explorar novos camiños. Crucial é a vontade de non aceptar que a política se torne só un feito de poder ou de conveniencia, insubordinado ás esixencias da razón valorativa e empírica e indiferente ás aspiracións dunha vida en sociedade segura, próspera e xusta. A PP pretende ser unha análise comprometida con valores humanistas e cívicos e asiadamente enraizada no coñecemento técnico. Reproduce, polo tanto, a tensión entre xuízos de valor e xuízos de feito, valoración e facticidade, que é a cruz das disciplinas sociais pero tamén a súa inesgotable enerxía de innovación.

Notas

- ¹ Na historia da disciplina da PP son observables dúas correntes que teñen enfoques distintos e mesmo encontrados en determinados temas de políticas. Unha corrente estuda o proceso de formulación e execución da política, tal e como sucede, e préstalles atención aos factores políticos que se fan presentes e inciden no proceso decisorio, considerando a PP decidida como o produto dun necesario arranxo político entre centros de poder, no que a análise ten un peso relativo. Neste enfoque, a disciplina da PP non sería máis que un capítulo da ciencia política no seu sentido aceptado. Outra corrente estuda o proceso de formulación e execución da política co propósito de coñecer e sinalar a que é idónea para producir os obxectivos públicos desexados. Este enfoque cognoscitivo técnico, orientado á eficacia e eficiencia da política, que é o enfoque distintivo da PP respecto da ciencia política, préstalle atención á calidade cognoscitiva da decisión e dedícase a identificar a súa idoneidade causal para producir os seus obxectivos, aínda que rexistre e explique a dinámica dos intereses e poderes políticos no proceso. Polo demais, o fundador da disciplina, Harold D. Lasswell, viu ben o asunto da dualidade e acaso tensión cognoscitiva entre os dous posibles enfoques, cando distinguiu entre «o coñecemento de» a política, que consiste en describir e explicar o proceso da PP tal como sucede, operación que descubrirá obviamente os rostros do poder, e «o coñecemento en» a política, que é a tarefa intelectual de que a información, o concepto, a análise e o cálculo inflúan na formulación e selección da política.
- ² A análise causal desenvólvese baseándose en *a) información* obxectiva sobre os feitos sociais que se consideran socialmente problema público ou obxectivo de interese público; *b) en coñecemento* acerca dos compoñentes e as causas do problema público ou obxectivo social deseñado; e *c) no cálculo* do tipo e custo das accións que se consideran idóneas para resolver os problemas ou producir os obxectivos.
- ³ Por exemplo, o obxectivo «sociedade sen pobreza», «seguridade pública urbana», «conservación da biodiversidade», «equidade de xénero», «diminución da pobreza»... desagregáse ou tradúcese nun conxunto de feitos ou situacións sociais susceptibles de seren observadas e sobre as cales os gobernos poden de maneira realista facer algo cos instrumentos que teñen legalmente á súa disposición.

- ⁴ Na linguaxe administrativa emprégase a expresión «función(é) pública(s)» para denotar as actividades que os poderes públicos levan a cabo para realizar os obxectivos permanentes do estado, prescritos constitucionalmente, e cuxos efectos son considerados de beneficio público ou de beneficio para a sociedade no seu conxunto. Falamos así das funcións públicas da seguridade pública, a educación pública, a saúde pública, o desenvolvemento ou a seguridade social, o coidado ambiental... Na práctica, as funcións públicas permanentes do estado desagregáanse ou maniféstanse en accións específicas do Goberno (e a cidadanía), orientadas a realizar certos obxectivos ou resolver certos problemas que son considerados de interese público e responsabilidade goberamental por seren realidade que caen dentro do ámbito da función pública.
- ⁵ En gran número de países, debido a que a estrutura da orzamentación/financiamento público é programática, os *programas* adoitan ser as accións concretas que os gobernos levan a cabo para realizar as súas funcións públicas e atender aos problemas públicos. Neste contexto, conforme ao nivel de abstracción do concepto, a PP pode ser considerada un programa específico, pero sen esquecer que o concepto ou termo programa provén doutra gramática, a financeira pública, e non da de política pública. Ou ben a PP pode ser entendida como o conxunto estruturado de programas, cada un dos cales segue os lineamentos e obxectivos xerais da política, pero á súa vez ataca problemas, compoñentes ou feitos particulares desa situación social que cualificamos como problema público, crítico ou non. Neste sentido, o que adoitamos chamar política de seguridade, de saúde, educativa, ambiental, agrícola ou de transporte...é (debería ser) un conxunto estruturado e coherente de programas cuxas accións abordan determinados compoñentes particulares do problema maior ou integral que denominamos inseguridade pública, destrución ambiental, pobreza, mortalidade infantil, baixo desempeño escolar, violencia intrafamiliar, infraestrutura obsoleta...
- ⁶ Por «*estruturación*» enténdese que a PP ten unha configuración delimitada, establecida polo número, tipo e interrelación dos seus compoñentes. Dado que a PP está constituída ou integrada por accións, intencionais e causais, logo a súa estruturación está determinada tanto polas normas valorativas, xurídicas e morais, que sustentan a validez dos obxectivos que se perseguen, como polas normas técnicas e xerenciais que sustentan a eficacia ou eficiencia das accións que se emprenden para realizalos.
- ⁷ Por «*orixe*» enténdese que a estrutura ou configuración da PP é o efecto ou resultado dun conxunto de accións e decisións sociopolíticas antecedentes (articuladas ou non), que consideraron un feito social como problema, definiron dun determinado modo o problema público, que o colocaron na axenda pública como tema de importancia e influíron na configuración da política decidida para resolvelo.
- ⁸ Por «*integración*» enténdese que a PP está composta por un conxunto ordenado de compoñentes ou elementos, que son basicamente as accións intencionais e causais que o Goberno —ou o Goberno en unión con actores da sociedade económica e civil— levan a cabo por consideralas idóneas para a realización dos obxectivos ou solución dos problemas.
- ⁹ Os «*programas*» no seu concepto fan referencia á gramática ou orde de sentido das *finanzas públicas/orzamentación pública*, debido a que os orzamentos (a estimación dos recursos requiridos por unha PP) teñen hoxe unha estrutura programática en moitos países. Os programas son, coma as PP, tamén accións intencionais e causais, mais diríxense a realizar obxectivos ou metas particulares que desagregan os fins ou obxectivos maiores e máis complexos que integran unha PP (educativa, ambiental, de seguridade, de saúde, agropecuaria...). Sendo a PP o continente dun determinado número de programas, é posible pensar que o conxunto dos programas pode ser un todo integrado ou un agrupamento inconnexo. De maneira importante, pola estrutura programática do orzamento público, os programas son as únicas accións goberamentais que son susceptibles de recibir e utilizar recursos públicos na súa operación. Neste sentido, os programas están determinados valorativa e cognoscitivamente polo deseño da PP, pero economicamente os programas determinan a operación da PP, a súa existencia.
- ¹⁰ Estes erros, defectos e esquecementos pódense atopar en diversos lugares e momentos do desenvolvemento da política. Poden ser de operación e de xestión (é dicir, problemas e defectos de implantación da decisión da política), pero poden ser tamén erros, defectos ou omisións de información, conceptualización e análise no momento de expoñer e explicar o problema público en cuestión ou no momento de construír as opcións de resposta ou no momento de argumentar as vantaxes dunha opción de acción sobre outra.
- ¹¹ En moito, o meu entendemento da maneira en que se realiza concretamente a análise da PP nos gobernos se inspira no incrementalismo ou «*método de comparacións sucesivas limitadas*», proposto por Ch. E. Lindblom no seu coñecido artigo «*A ciencia do cómo saír do paso*» (1959).
- ¹² Esta observación sostén unha relación de complementariedade entre os plans xerais de goberno e as PP sectoriais. Con todo, desenvolveuse en tons polémicos un debate explícito e duradeiro sobre *a relación entre Plan e Política Pública*. A disciplina da PP, desde o seu nacemento, propuxo deliberadamente a idea de goberno por políticas públicas como o modo propio de gobernar das democracias, dotado de superior eficacia que a idea de goberno por plans, que foi o característico dos gobernos autoritarios e dos seus atrasos e fracasos. «*Plan*» pertence á gramática da planificación estatal, que foi considerada como o instrumento por excelencia da dirección do Goberno e que chegou ao extremo (socialista ou estatista) de supoñer que todos os ámbitos da vida social e económica son planificables polo Goberno, susceptibles de intervención e regulación estatal, e que os cidadáns poden ser forzados a determinados comportamentos que serán controlados polo poder público, co engadido de que o plan global e impositivo é de eficacia contundente para o desenvolvemento social e o benestar universal das persoas. «*Política Pública*», en sentido contrario, parte do principio liberal e republicano de que non todos os espazos da actividade económica e social das persoas e grupos son susceptibles de planificación, intervención ou imposición estatal, en razón da súa calidade de actividades libres (estatalmente recoñecidas e garantidas). Nos réximes democráticos, as liberdades civís e políticas dos cidadáns están protexidas, o mundo do interese ou ben público está reservado a específicos campos de acción (certeza xurídica, seguridade pública, bens públicos, servizos públicos de xustiza) e o que se considera problema público, interese público, valor público é algo publicamente construído, cidadanamente estipulado, e non goberamentalmente prescrito en modo inconsulto ou imposto. En consecuencia, na sociedade pode haber campos de actividade humana planificables, pero tamén campos en que existe ao máximo un marco regulatorio como referencia para as decisións particulares dos cidadáns («*políticas regulatorias*») ou campos que poden ser atendidos mediante políticas que toman a forma de sinerxía entre os recursos públicos e privados. Dito doutro xeito, as PP definen o que o Goberno directamente, ou en asociación con particulares e organizacións sociais, deberá facer para cumprir coas súas funcións públicas e resolver problemas públicos, namentres Plan, en sentido estatista, vai máis alá e significa o que a sociedade obrigatoriamente debe facer sen máis por instrucións do Goberno, o exclusivo axente público. En democracia, o público non está gobernalmente monopolizado. Obviamente, a PP é un plan de acción, un plan específico e particular de acción para a produción de determinados obxectivos, pero

non ten a aspiración holística imposible da planificación total da acción da sociedade. Dúas son as razóns: *a)* a imposibilidade cognoscitiva e técnica da planificación total, que se traduce en fracaso directivo ou administrativo; *b)* a imposibilidade práctica do consenso, que se traduce en ilexitimidade política, dado que forzar ás persoas a executar determinados comportamentos nos ámbitos das garantías individuais e dereitos civís suscitará inconfomidades, críticas, cambio de preferencias electoras, acaso levantamentos. Estes dous límites intrínsecos do goberno por plans fan inevitablemente ineficaz a súa dirección. Fóra da longa discusión conceptual, a relación conciliadora entre Plan e PP enténdese na práctica de dous xeitos: *a)* o Plan é o marco de referencia (imperativo ou indicativo) das PP, que son as concrecións sectoriais dos lineamentos de acción do plan; ou *b)* o Plan é o universo das PP que emprenderá o Goberno do estado para cumprir as súas funcións públicas sectoriais e realizar os seus obxectivos públicos sectoriais, entendendo que a PP se desagregará en accións específicas ou «programas» para fins de estimación e gasto público.

¹³ Un dos momentos máis interesantes e creativos da disciplina da PP foi a discusión acerca do fundamento que sustenta (ou debe sustentar) a elaboración da política. O debate pode ser reconstruído como un continuo que se estende desde o extremo dunha política cuxo fundamento é (ou se esixe que sexa) a análise racional rigorosa, sen tomar en consideración outros factores, ata o outro extremo dunha política que se orixina nunha mera transacción política sen incluír ou importar as actividades analíticas, as cales, no mellor dos casos, levan a cabo posteriormente para facilitar a posta en marcha da política que foi decidida pola negociación e non pola análise. Entre eses dous polos sitúanse outros tipos de análises que sustentan a decisión da PP, que se distinguen tanto da racionalidade estrita como da pura concertación política pragmática. Son especificamente as varias análises de *racionalidade limitada*, que son obrigadas naquelas situacións sociais e de goberno nas que non se conta coa información suficiente ou coa teoría e tecnoloxía probada para poder armar unha análise plenamente sustentada, pero sen que iso implique renunciar a realizar a máxima análise posible cos materiais cognoscitivos dispoñibles e a capitular aceptando que a formulación da política sexa simplemente o resultado dunha negociación pragmática entre intereses particulares, o cal deixa a decisión do Goberno sen o sustento cognoscitivo para argumentar ante representantes e cidadáns acerca da súa idoneidade ou conveniencia. O tipo de análise racional limitada toma moitas formas e ten diversos desenvolvementos, pero hai unha que merece ser sinalada polo seu equilibrio, «a análise con partido tomado» (*partisan analysis*), a saber, a análise que se pon en movemento a partir dunha visión preferida da política, en cuxa valía se cre, e cuxos datos, argumentos, cálculos e evidencias se empregan para defender a propia posición e rebater outras propostas de política nun diálogo que é político e cuxo desenlace pode ser o resultado dunha negociación política, pero que non abandona as operacións e resultados da análise como referencia para o arranxo recíproco. Con frecuencia este é o tipo de análise que pode e adoita practicarse naquelas situacións gobernamentais que se caracterizan por restricións cognoscitivas e por contextos sociais de pluralidade política activa e opositora.

¹⁴ Con frecuencia, os gobernos terán que encargarse de centros académicos e empresas especializadas de consultoría a realización de investigacións específicas para dispoñer de información fiable e de explicacións con evidencias suficientes sobre un determinado problema social de interese público que non foi obxecto de investigación, polo que se carece de información e se descoñecen as súas causas e o seu ritmo de expansión social.

¹⁵ A relación entre a análise e a xestión da PP é algo que permanece sen unha solución satisfactoria tanto na disciplina da PP como na da Administración Pública. Desde o seu comezo, por razóns epistemolóxicas e de afirmación académica e profesional, a PP quixo establecerse como un campo de estudo disciplinario e de exercicio profesional diferente da AP, especializado na decisión pública máis que na súa execución. Os analistas de política non eran os seus administradores e, con frecuencia, eran os que prescribían o que as organizacións e persoal da Administración Pública debían realizar. Esta visión dicotómica do campo afirmouse con maior forza cando a análise da PP se converteu en pura análise económica das decisións e accións, deixando fóra de consideración outras dimensións da política.

¹⁶ A existencia de normas de referencia é unha condición necesaria para a xestión da execución dunha política. Sen referencia a normas a condución sería cega, e a referencia inclúe tanto as normas regulamentarias de comportamento dos axentes públicos como as normas técnicas. É acaso posible distinguir entre as normas regulamentarias e as normas técnicas da implantación dunha PP, así como defender a posición de que as normas regulamentarias poden ser máis xenéricas e incluír a posibilidade de diversas aplicacións casuísticas, pero en moitos campos da PP a precisión e claridade nas normas técnicas (por exemplo, en políticas financeiras, de infraestrutura, vivenda, de saúde, alimentación, ambientais...) é indispensable para que a PP exhiba os resultados positivos previstos e non reproduza males e necesidades.

¹⁷ O ordenamento racional dos compoñentes do programa estruturárase á maneira da «acción racional respecto de fins», formulada por Max Weber, no sentido de que os elementos da acción se ordenan pola súa intencionalidade ou a referencia aos seus fins, así como pola súa racionalidade ou capacidade causal para realizalos.

¹⁸ Existe tamén un longo debate sobre o xeito de entender a relación entre a PP e o programa. A miña posición foi descrita sucintamente na nota 4.

¹⁹ Sen entrar en detalles, o entendemento da PP como un conxunto integrado por un número de programas particulares leva de inmediato a analizar se eses programas constitúen realmente un conxunto integrado de actividades —de modo que os seus resultados se articulan e acumulan contribuindo a producir o resultado xeral que a PP pretende alcanzar— ou se, pola contra, son unha suma de actividades singulares que se desenvolven en modo paralelo e inconexo, non se consideran partes dun todo ou elos dunha cadea causal e non constitúen entón unha política. A isto débese que hoxe a avaliación estrita e relevante da PP sexa a avaliación da congruencia ou coherencia que existe entre os programas que a compoñen (*policy consistency, policy coherence*).

²⁰ Esta posición pon de manifesto a acostumada tensión entre analistas da PP, máis economicamente orientados, e outros analistas que, ademais da visión de eficiencia económica, toman en consideración outros compoñentes e desenvolvementos.

²¹ Un exemplo de como as ineficiencias económicas causan ineficiencias sociais ou resultados sociais moi por baixo dos esixidos pódese atopar en moitas políticas sociais de asistencia ou de antipobreza. As comunidades ou as persoas pobres reciben relativamente unha moi baixa proporción dos recursos económicos asignados en comparación cos recursos que absorben as burocracias ou que se desperdician por regulacións e operacións improcedentes. Unha das razóns polas que se aprecian as políticas sociais «focalizadas» é porque o seu criterio estrito de eficiencia económica conduce á eficacia social.

A investigación xurídica: aspectos epistemolóxicos, metodolóxicos e culturais. O exemplo do urbanismo^{1*}



& *Resumo/Abstract: O presente artigo analiza os aspectos epistemolóxicos e metodolóxicos da investigación xurídica, así coma os aspectos culturais que a diferencian da investigación noutras disciplinas académicas. Desde o punto de vista epistemolóxico, demostrase que o carácter prescricional da análise doutrinal se presenta como a característica definitoria da maior parte das investigacións xurídicas teóricas, o cal as sitúa dentro da tradición das humanidades, coas súas metodoloxías e normas culturais correspondentes. A ausencia dunha metodoloxía explícita dentro da investigación xudicial, tal e como se adoita entender este termo no ámbito das ciencias, explícase deste modo. Obsérvase así mesmo que, tradicionalmente, isto empeceu a comunicación entre os investigadores xurídicos e os seus colegas doutras disciplinas. Así pois, este artigo afonda nas diversas formas de razoamento xurídico empregadas polos xuristas con vistas a explicitar as múltiples metodoloxías implícitas que se utilizan de xeito subconsciente. O artigo conclúe con algunhas recomendacións para mellorar a calidade da comunicación, así coma o nivel de comprensión entre os teóricos do dereito e aqueles que traballan en disciplinas diferentes.&*

& *Palabras clave: epistemoloxía, metodoloxía, investigación, teoría xurídica, xurisprudencia, cultura*

1. INTRODUCCIÓN

Os investigadores na disciplina de Dereito loitaron sempre por explicarlles a natureza das súas actividades a colegas doutros campos. Se o traballo de Becher (1981, p.111) representa aínda unha fiel mostra de como os xuristas académicos son valorados polos seus propios colegas, aínda queda moito traballo por facer ao respecto. Becher mostraba nesa obra que eran considerados como «non realmente académicos... crípticos, distantes e estraños: un apéndice do mundo académico... barulleiros, pouco fiables, inmorais, intolerantes e fachen-dosos». O seu labor investigador non saíu mellor parado, xa que a caracterizaban de: «... pouco estimulante e creativa, e composta dunha serie de crebacabezas intelectuais espallados entre grandes apartados descritivos».

Este artigo representa polo tanto unha boa oportunidade para explicarlles a natureza da investigación xurídica (ou «doutrina legal», como é comunmente coñecida²) a outros investigadores doutras disciplinas que forman parte do urbanismo. O urbanismo considérase normalmente como un campo interdisciplinario (ou multidisciplinario, polo menos) que une as materias de Xestión, Económicas, Dereito, Tecnoloxía e Deseño Arquitectónico (Chynoweth, 2006). Este ámbito enteiro pode beneficiarse cunha mellor comprensión de cada unha das disciplinas que o integran, e da maior participación posible de cada unha delas nos programas colectivos de investigación. Este artigo pretende colaborar neste proceso no eido da disciplina xurídica. Concretamente, tentará describir a natureza da investigación dentro desta disciplina en referencia ás características epistemolóxicas, metodolóxicas e culturais que a distinguen doutras formas de investigación do urbanismo.

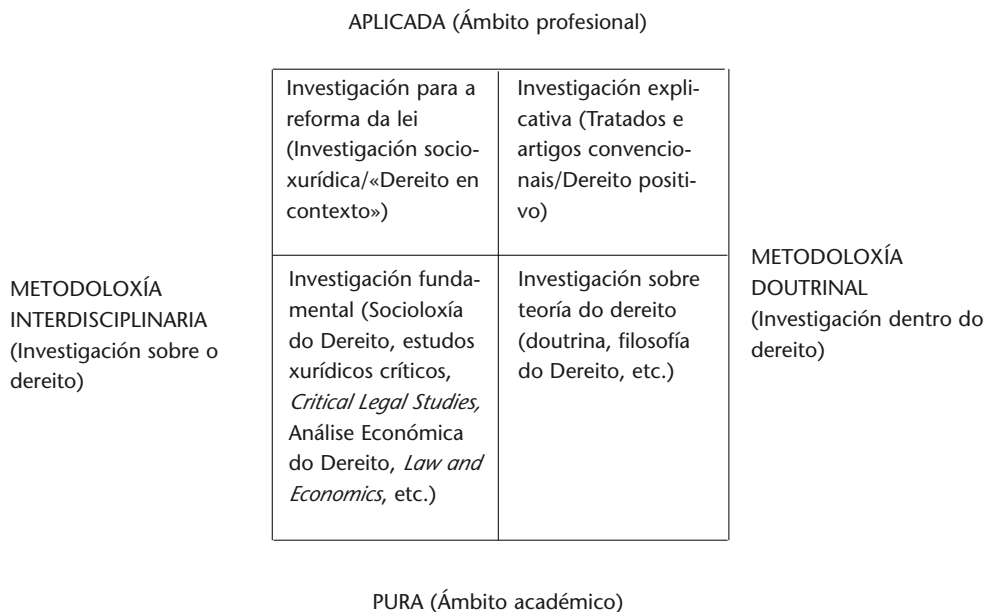
2. A EPISTEMOLOXÍA DOS ESTUDOS LEGAIS

Estilos de investigación xurídica

Existe unha escasa produción teórica sobre a natureza da doutrina xurídica e, por conseguinte, apenas se sabe a que se dedican realmente os especialistas en Dereito. Malia existir unha tradición de estudos teóricos (ou «doutrinais») dentro do Dereito, estes tenden a tratar abstractas cuestións filosóficas sobre a natureza do mesmo. Moitos xuristas recoñecerían a descrición de doutrina xurídica de Bix (2003) como a duns «teóricos falando sen se escoitar os uns aos outros» e Murphy e Roberts (1987, p. 682) describen a súa espectacular falta de contribución ao resto da disciplina nos seguintes termos: «a teoría legal non foi capaz de proporcionar ningunha explicación nin xustificación significativa (como se lle esixe normalmente ao compoñente teórico dunha disciplina) do que fan os xuristas académicos, nin polo tanto do que é ou podería ser a teoría do dereito».

No entanto, nun contexto moi diferente, Arthurs (1983, pp. 63-71) propuxo unha útil taxonomía de estilos de investigación xurídica no seu informe sobre a educación e a investigación xurídica en Canadá. O mesmo inspirou a análise realizada neste artigo e aparece representada a modo de matriz na figura 1.1. Obsérvase que o eixe vertical da matriz representa a consabida distinción entre a investigación pura, que se destina a un ámbito predominantemente académico, e o traballo aplicado, que normalmente ten como obxecto cubrir as necesidades profesionais dos avogados en exercicio e dos responsables de elaboración de políticas públicas. Non obstante, no presente contexto, a distinción máis interesante é a que se dá entre a investigación doutrinal e a interdisciplinaria, a cal está representada no eixe horizontal.

Figura 1.1. Estilos de investigación xurídica (tras Arthur, 1983)



Investigación xurídica doutrinal

A investigación doutrinal (á dereita na figura 1.1) ocúpase da formulación de «doutrinas» xurídicas a través da análise de normas legais. Nos sistemas xurídicos propios da tradición anglo-americana (*Common Law*)³, as normas legais encóntranse dentro de leis e casos xudiciais (as fontes do Dereito)⁴, pero cómpre apuntar que non poden, por si soas, proporcionar un completo coñecemento do Dereito. Isto só se pode obterse aplicando as normas legais relevantes aos feitos particulares da situación sometida a estudo.

Como se comentará máis adiante na sección de metodoloxía, decidir que normas aplicar nunha situación concreta é máis fácil grazas a que existen as doutrinas xurídicas (p. ex., a «doutrina da contraprestación» dentro do Dereito contractual). Estas son formulacións sistémicas do Dereito en contextos concretos. Clarifican ambigüidades dentro das normas, sitúanas nunha estrutura lóxica e coherente e describen a súa relación con outras normas. Os métodos de investigación doutrinal caracterízanse polo estudo de textos legais e, por esta razón, esta descríbese como «positivismo» (*black-letter law*)⁵.

Carácter prescriptivo da investigación doutrinal

A investigación doutrinal céntrase daquela na descuberta e desenvolvemento de doutrinas xurídicas para a súa publicación en manuais ou en artigos de revistas xurídicas especializadas, e no transcurso das súas investigacións, pregúntase: «cal é o Dereito?» en contextos concretos. Dende a perspectiva epistemolóxica, isto difire das preguntas que se fan os investigadores empíricos na maior parte do resto de áreas de investigación sobre o urbanismo.

Isto resulta máis obvio, se cadra, se o comparamos coa investigación nas ciencias naturais, que normalmente buscan explicar os fenómenos naturais mediante o estudo das relacións causais entre variables. Dende un punto de vista epistemolóxico, isto é claramente moi distinto á análise interpretativa e cualitativa que require a investigación xurídica doutrinal. Aínda que a natureza interpretativa do proceso presenta unha certa semellanza coa tradición *verstehen* das ciencias sociais (Schwandt, 2000), existen diferenzas epistemolóxicas fundamentais entre a análise xurídica doutrinal e os demais estilos de investigación científica.

A investigación científica, tanto nas ciencias naturais coma nas sociais, baséase na compilación de datos empíricos, quer como base para as súas teorías, quer como un medio de probas. En calquera caso, a validez das conclusións da investigación vén determinada por un proceso de investigación empírica. Pola contra, a validez das conclusións da investigación xurídica doutrinal non se ve afectada polo mundo empírico.

As normas legais teñen carácter prescriptivo posto que ditan como os individuos teñen que comportarse (Kelsen, 1967). Non pretenden explicar, predicir ou nin sequera entender o comportamento humano. A súa única función é prescribilo. En resumo, a investigación doutrinal non é, xa que logo, sobre o Dereito. Cando se pregunta «cal é o Dereito?», realiza unha aproximación epistemolóxica interna ao seu obxecto de estudo, orientada aos participantes no mesmo (Hart, 1961) e, por esta razón, descríbese ás veces como investigación dentro do Dereito (Arthurs, 1983).

Como se describirá máis adiante, o verdadeiro proceso de análise polo cal se formulan as doutrinas, débelle máis ás metodoloxías subxectivas e baseadas en argumentos das humanidades que á análise máis obxectiva e baseada en datos das ciencias naturais e sociais. O carácter prescriptivo do Dereito tamén implica que a validez da investigación doutrinal debe estribar inelutablemente no desenvolvemento dun consenso dentro da comunidade académica, máis que en apelar a calquera realidade externa⁶.

Investigación interdisciplinaria

Na práctica, incluso a análise doutrinal adoita facer polo menos algunha referencia a outros factores externos, ao mesmo tempo que busca respostas que sexan consistentes co corpo de normas existente. Por exemplo, unha resolución legal ambigua ou confusa a miúdo pódese interpretar máis facilmente se a analizamos no seu propio contexto social ou histórico, ou se o encargado de interpretala ten un coñecemento adecuado do campo da industria ou da tecnoloxía coa que está relacionada. Cando o investigador comeza a ter en conta estas cuestións externas, o estudo empeza a desprazarse cara á esquerda sobre o eixo horizontal da figura 1.1., en dirección á investigación interdisciplinaria⁷.

Chega un punto, cara á parte esquerda da matriz, en que a natureza epistemolóxica da investigación cambia dunha análise interna sobre o que significa o Dereito a unha análise externa do Dereito como entidade social⁸. Isto pode supoñer, por exemplo, unha avaliación

da efectividade dunha norma concreta da lexislación na consecución de certas metas sociais, ou un exame de ata que punto está a ser acatada⁹.

Analizando a lei dende un punto de vista externo, cada un destes exemplos podería ser descrito como investigación *sobre* o dereito máis que *dentro* do dereito. Se continuamos desprazándonos sobre o eixe, atopámonos cunha maior disposición a adoptar as epistemoloxías e metodoloxías das ciencias sociais.

Investigación xurídica pura e aplicada

Volvamos finalmente á distinción entre a investigación xurídica pura e a aplicada, representada polo eixe vertical da figura 1.1. Dentro do contexto da investigación xurídica interdisciplinaria (á esquerda da figura 1.1.), esta distinción, en certo sentido, representa simplemente a que existe entre o coñecemento académico puro do funcionamento do Dereito (na parte inferior do diagrama) e o coñecemento do mesmo tipo que se adquiriu cun propósito concreto en mente (na parte superior). O obxectivo deste último será polo xeral propiciar un cambio futuro, ben no propio Dereito, ben na maneira en que é aplicado. Arthurs (1983) describe, polo tanto, esta última categoría de investigación como «investigación para a reforma da lei». Os termos «dereito en contexto» e, cada vez máis, «investigación socio-xurídica» utilízanse cada vez con maior frecuencia no Reino Unido¹⁰. Arthurs diferencia estes dous tipos de investigación da adquisición de coñecemento académico puro, que denomina «investigación fundamental».

De feito, existe unha forte correlación entre a investigación fundamental pura e a vontade (e mesmo a motivación) dos investigadores nesta áreas de cuestionaren non só o funcionamento do Dereito, senón tamén os supostos filosóficos, morais, económicos e políticos que subxacen ao mesmo. Este tipo de investigación adquire diferentes formas, pero sen dúbida incluíría a Socioloxía do Dereito, así coma os Estudos Xurídicos Críticos (*Critical Legal Studies*) (esquerdistas) e os movementos da Análise Económica do Dereito (*Law and Economics*) (conservadores)¹¹.

A investigación doutrinal na súa forma aplicada (á dereita da figura 1.1.) ocúpase da presentación e explicación sistemáticas de doutrinas xurídicas concretas e, polo tanto, encádra-se dentro da tradición «explicativa» da investigación xurídica. Este tipo de estudos foi dende sempre a investigación xurídica académica por excelencia (Card, 2002) e desempeña un importante papel no desenvolvemento de doutrinas legais a través da publicación de tratados, artigos e libros de texto xurídicos convencionais.

Cando se aborda a investigación doutrinal na súa forma pura, esta descríbese de varios modos, como teoría do dereito, xurisprudencia ou (ocasionalmente) filosofía do dereito. Xa se mencionaron as limitacións deste método de investigación para definir a natureza do Dereito como unha disciplina académica, non obstante, aínda que rara vez se utiliza como unha base práctica para a análise xurídica, é certo que axuda a comprender a natureza das metodoloxías xurídicas empregadas por xuristas e estudosos do dereito, algo que imos tratar no seguinte apartado.

3. Á PROCURA DUNHA METODOLOXÍA

A transcendencia da tradición doutrinal

Xa se salientou o predominio da tradición doutrinal e explicativa na doutrina xurídica. Emporiso, é importante entender que esta non é simplemente unha categoría de estudos

doutrinais solitaria e illada, xa que algúns elementos da análise doutrinal se atoparán en todas as formas de investigación xurídica, agás as máis radicais.

Por exemplo, aínda que a investigación para a reforma da lei aparece como unha categoría separada na figura 1.1., os seus practicantes resaltan a importancia da análise xurídica tradicional dentro do traballo socio-xurídico (Cownie, 2004, p. 55). De feito, incluso entre os investigadores socio-xurídicos, chegouse a suxerir que os investigadores sociais deberían ser considerados coma «subcontratistas intelectuais», que deberían ser mantidos «dispoñibles, e non dispoñer» (*on tap, not on the top*) (Campbell e Wiles, 1976). A análise doutrinal segue a ser, xa que logo, a característica definitoria da investigación xurídica académica, e a explicación que segue supón un intento de describir a natureza das metodoloxías empregadas dentro da mesma.

As proporcións desta tarefa son máis descomunais do que os lectores poidan imaxinar. Como xa se observou antes, o proceso da análise doutrinal está máis próximo ás humanidades que ás ciencias. Abordala, significa propoñer e elaborar argumentos teóricos para a súa subseguinte crítica e revisión de parte doutros teóricos, máis que intentar obter resultados coa idea de que sexan definitivos e concluíntes. Por conseguinte, calquera «metodoloxía» neste tipo de investigación será empregada subconscientemente polos teóricos do dereito (e por avogados en exercicio), que normalmente se verán a si mesmos realizando un exercicio de lóxica e sentido común, antes que aplicando formalmente unha metodoloxía tal e coma esta é entendida polos investigadores do ámbito das disciplinas científicas.

Metodoloxía da investigación doutrinal e razoamento dedutivo

O punto de partida é recoñecer que non hai unha distinción fundamental entre o proceso da análise doutrinal académica e a análise xurídica realizada por avogados en exercicio ou xuíces. Como xa se describiu, a menta, en cada caso, é responder á pregunta: «Cal é o Dereito?» nunha situación concreta. No caso dos avogados en exercicio ou dos xuíces, esta será unha situación real e ben definida que requirirá unha resposta inmediata á pregunta. Para o xurista académico, a situación, ou máis probablemente a clase de situacións en cuestión, será hipotética, e o obxectivo é levar a cabo unha análise máis fonda que sexa capaz de guiar as deliberacións de avogados e xuíces en futuros litixios.

De calquera maneira, o proceso inicial de aplicar unha norma xurídica a unha situación de feito pódese entender como un exercicio de lóxica dedutiva. A maioría dos lectores non precisarán unha explicación deste proceso de razoamento, que, por suposto, tamén conforma as bases do método científico. No entanto, nun contexto xurídico, o consabido siloxismo, composto por premisa maior, premisa menor e conclusión, adopta a seguinte forma:

- Premisa maior: identifica una norma xurídica que esixe unha consecuencia xurídica específica cando concorren uns feitos específicos nunha situación concreta.
- Premisa menor: describe unha situación de feito concreta.
- Conclusión: establece se a norma da premisa maior é aplicable aos feitos da premisa menor e se, polo tanto, a consecuencia xurídica debe producirse.

A modo de exemplo, no Dereito inglés, o artigo 108 da Lei de Subvencións de vivenda, Construción e Renovación de 1966 contén unha norma xurídica (a premisa maior) pola cal unha das partes dun contrato de construción ten dereito a someter a resolución xudicial (*dispute*) unha controversia xurdida arredor do contrato. Xa que logo, se a raíz dun contrato de construción particular xorde unha controversia entre un contratante concreto e un contratis-

ta concreto (a premisa menor), podemos concluir, utilizando a lóxica dedutiva, que ambas as partes teñen dereito a remitir á decisión xudicial unha controversia xurdida arredor do contrato (conclusión).

A estrutura aberta das normas

Esta é, por suposto, unha explicación idealizada do proceso de razoamento xurídico. Se o proceso fose así de simple e mecánico, a sociedade non precisaría do labor dos xuristas, e aínda menos da doutrina legal. En realidade, en case todos os casos, o modelo dedutivo fracasará, se non se realiza unha análise máis exhaustiva, á hora de intentar dar unha resposta definitiva á pregunta de cal sexa o Dereito nunha situación determinada.

As normas legais deben ser necesariamente expresadas en termos xerais e Hart (1961) fixo unha excelente descrición das mesmas como normas cunha «estrutura aberta», e que polo tanto ofrecen a posibilidade de ser interpretadas en máis dun sentido. No contexto do exemplo anterior, ten habido, por exemplo, considerables debates xudiciais e académicos sobre o significado de «controversia» en relación coa intervención xudicial en materia de construción. Daquela, xurdirá a miúdo un elemento de dúbida sobre se unha norma se pode aplicar a unha situación de feito e, por suposto, esta característica será manipulada polas partes litigantes e os seus avogados nun intento de conseguir un resultado que sexa favorable aos seus intereses.

Aínda que Hart (1961) concluíu que os xuíces se guían polo seu criterio discrecional nestes chamados «asuntos difíciles» (*hard cases*), en realidade basean as súas decisións en coñecidos patróns de razoamento empregados dentro da comunidade xurídica e que se utilizan para complementar o modelo dedutivo descrito anteriormente. Xa que logo, avogados e investigadores xurídicos académicos son a miúdo capaces de predicir o resultado de causas futuras empregando, aínda que sexa subconscientemente, os mesmos patróns de razoamento que utiliza, en última instancia, a xudicatura.

O papel da analoxía

A técnica usada con maior frecuencia é, sen dúbida, o proceso de razoamento analóxico¹². En comparación co razoamento dedutivo, que supón partir dende unha norma xeral a un asunto particular, a analoxía implica un proceso de razoamento dende un caso específico a outro caso específico. En todas estas situacións nas que non está claro se unha situación de feito entra dentro do ámbito dunha norma, a miúdo pode ser de grande axuda examinar causas aparentemente semellantes que pasaron polos tribunais con anterioridade. Se, despois de seren examinados, considérase que os feitos destas causas son abondo similares á causa en cuestión, pódese concluir daquela que o tribunal debería tratar os feitos da causa en cuestión do mesmo modo. A maioría dos lectores estarán familiarizados con este proceso no contexto do funcionamento da doutrina do precedente da tradición legal anglo-americana (*Common Law*)¹³.

A decisión sobre se unha causa é abondo similar a outra é en último caso subxectiva, xa que nunca dúas causas serán completamente idénticas. Xa que logo, os xuíces teñen unha marxe de decisión considerable á hora de distinguiren os feitos da causa en cuestión daqueles dun precedente establecido, se optan por non seguilo. Non obstante, esta marxe de decisión non é ilimitada e Bell (1986, p. 48) subliñou que a toma de decisións xudiciais nestas circunstancias está delimitada polas convencións sociais dentro da comunidade xurídica, o

que el define como «reglas do discurso xurídico». Bell describe como estas «fornecen un marco máis alá do poder do que xulga, dentro do cal ten que actuar se quere que estes argumentos sexan considerados como xustificacións legais». Os xuíces están sometidos a estas regras, pero, por suposto, tamén o están os avogados e os xuristas académicos, xa que todos eles participan do mesmo discurso xurídico e todos desexan que os seus razoamentos sexan tomados en conta con seriedade.

Razoamento indutivo e formalismo xurídico

Unha terceira técnica comprende a utilización do razoamento indutivo, que pode ser descrito como o razoamento que parte de casos específicos cara a unha regra xeral. Isto pode servir de grande axuda cando a unha situación de feito concreta non se lle pode aplicar directamente unha norma legal e, daquela, faise necesario «encher» esa lagoa legal. Como acontece co razoamento indutivo nas ciencias, ás veces é posible derivar unha proposición xeral a partir dun número de exemplos específicos.

No caso do razoamento xurídico, isto implica o recoñecemento dunha nova norma xeral que emerxe dun conxunto de fontes de prestixio xurídico anteriores, que se consideran daquela simplemente como exemplos concretos da nova normal. *Donoghue contra Stevenson* (1932) AC 562 é o exemplo máis famoso desta técnica¹⁴. Os tribunais levaban anos recoñecendo diversos casos responsabilidade legal extracontractual por danos (*tort*) e negligencia antes de que se xulgase o célebre asunto do caracol na cervexa de xenxibre. Porén, non foi ata que Lord Atkin propuxo o seu agora famoso «principio de veciñanza» neste proceso cando a responsabilidade por negligencia foi recoñecida como unha norma xeral, que se podía aplicar a novas situacións de feito que non estiveran xa descritas polas normas particulares dispoñibles daquela. Unha vez máis, a capacidade de crear novas normas neste sentido estará regulada e limitada polas consabidas regras do discurso xurídico descritas anteriormente.

Existen outras moitas técnicas que, como as que xa foron descritas, tamén permiten que o corpo de normas legais dispoñible sexa organizado en patróns coherentes (ou «doutrinas») e aplicado a novas situacións de feito dun xeito aparentemente lóxico e consistente. En realidade, a maior parte do discurso xurídico desenvólvese arredor da manipulación verbal das fontes dispoñibles do dereito, co convencemento de que a solución aos máis dos problemas xurídicos se ha atopar na lóxica e a estrutura subxacentes ás normas legais (Smith, 2004). Este método descríbese normalmente como formalismo xurídico (Vandeveld, 1996) e, a malia as numerosas críticas teóricas ás súas hipóteses (p.ex. Fitzpatrick e Hunt, 1987), continúa a ser o paradigma dominante dentro da práctica xurídica e a doutrina legal, polo menos no que atinxe ás aparencias externas.

Indeterminación e arbitrio xudicial¹⁵

Non obstante, existe a crenza xeral de que, nalgúns casos, partindo só da análise das normas non se pode determinar o Dereito con certeza. Aínda que os xuíces xustifican as súas decisións remitíndoas ás normas existentes (MacCormick, 1994), hai unha maior conciencia de que as normas se poden utilizar ás veces (nos chamados «asuntos difíciles») para xustificar unha serie de posibles, e contrarios resultados xurídicos. Isto é, unha vez máis, unha función da estrutura aberta das normas legais e, cando isto ocorre, dise que o Dereito é indeterminado (Kress, 1989).

Se o Dereito é indeterminado e algúns casos xudiciais se deciden de acordo cun xuízo de valor realizado polo xuíz competente, existen por suposto implicacións para a democracia e o Estado de dereito. Isto, evidentemente, deu lugar a críticas sobre o papel político da xudicatura (p.ex. Griffith, 1997) algo que vai máis alá do ámbito deste artigo. De todas as maneiras, o papel político dos xuíces descríbese normalmente dun modo máis amable como toma de decisións de acordo a «consideracións discrecionais», e isto hoxe en día é aceptado pola maioría como un aspecto lexítimo da función xudicial.

A dificultade para os xuristas académicos (ou avogados exercentes) que tentan predicir a probable resolución xudicial de futuros casos estriba en entender a natureza das consideracións discrecionais que poden influenciar a xudicatura. Os influentes artigos de Dworkin (1977, 1986) son moi orientadores a este respecto e recórdannos que as decisións discrecionais están lonxe do exercicio arbitrario e imprevisible do poder xudicial que algúns suxiren¹⁶. Pola contra, Dworkin sostén que os sistemas legais se compoñen de principios subxacentes, así como de normas, e que os xuíces están obrigados a seguielos cando deciden nun asunto difícil. Como sucede coas regras do discurso xurídico de Bell (1986) descritas anteriormente, pódese considerar que estes principios supoñen unha restrición para a acción xudicial, e polo menos unha axuda á hora de anticipar a posible resolución das causas. No traballo empírico de Bell (1983) acerca da discrecionalidade xudicial tamén se identifican os modos específicos de argumentación de índole discrecional utilizados polos tribunais, o que tamén lle pode servir de axuda ao teórico do Dereito á hora de anticipar a toma de decisións xudiciais neste contexto.

Resumo

En resumo; é, polo tanto, probablemente incorrecto describir o proceso da análise xurídica como ditado por unha «metodoloxía», polo menos no sentido en que se emprega este termo nas ciencias. Este proceso implica un exercicio de razoamento e utiliza un conxunto de técnicas, a miúdo en modo subconsciente, co obxectivo de construír un argumento que sexa convincente de acordo coas instintivas e aceptadas convencións do discurso dentro da disciplina.

Aínda que o discurso se elabora aparentemente conforme a convencións formalistas, tamén está influenciado por xuízos de valor (ou discrecionais) que frecuentemente son tácitos. Xa que logo, os «métodos» empregados na investigación xurídica nin son aprendidos nin utilizados conscientemente, como é o caso dos métodos científicos. As habilidades e convencións da análise xurídica adquirense, pola contra, nun nivel instintivo, a través da exposición ao proceso, e utilízanse tendo isto en conta cando se desenvolve o argumento legal. Do mesmo xeito que o uso dunha metodoloxía explícita outorga lexitimación á investigación científica, a credibilidade na investigación xurídica depende, por conseguinte, do traballo do investigador, cando demostra que entende e acata as convencións e normas aceptadas dentro do seu discurso.

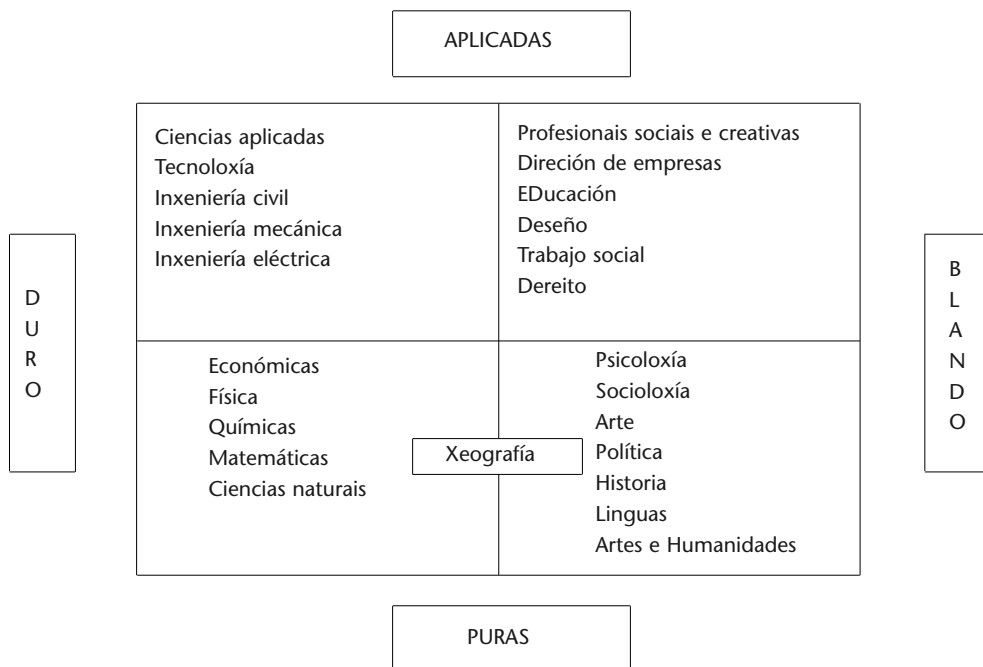
4. A DIMENSIÓN CULTURAL

Espectro disciplinario

A carencia dunha metodoloxía de investigación formal, a dependencia da análise e o desenvolvemento de argumentos dentro dun discurso académico preponderante é, dende logo, unha característica particular da familia de disciplinas das artes e humanidades á que pertence o Dereito. Sendo así, o Dereito sitúase no extremo «brando» do espectro da familia das disciplinas. Se recorreremos ao coñecido modelo de disciplinas (ilustrado na figura 1.2.)

de Biglan (1973), pódese observar que (ao igual que o Deseño), o Dereito diferénciase neste sentido das outras especialidades investigadoras que predominan no ámbito do urbanismo. Contrariamente ao Dereito ou o Deseño arquitectónico, as disciplinas de Tecnoloxía, Económicas e Xestión pertencen ben ás ciencias naturais, ben ás sociais.

Figura 1.2 Modelo de disciplinas (Biglan, 1973)



A distinción ciencia/artes e humanidades reflicte auténticas diferenzas epistemolóxicas e metodolóxicas entre as familias de disciplinas sobre a natureza do coñecemento e sobre a maneira en que este se adquire. Becher (1987) describía a adquisición de coñecemento nas ciencias como a acumulación pouco sistemática de segmentos de información individuais que, co tempo, contribúen á explicación exhaustiva de fenómenos concretos. O autor compáraas coas disciplinas das humanidades, coma o Dereito, que describe como disciplinas que se interesan polo desenvolvemento natural do coñecemento a través dun proceso continuo de investigación reiterativa. Océpanse de problemas multifacéticos, máis que particulares, e non tentan explicar os compoñentes individuais dos fenómenos, senón desenvolver unha comprensión holística da súa complexidade global.

O predominio das disciplinas científicas dentro do urbanismo inflúe inevitablemente nas opinións preponderantes sobre o coñecemento e a súa adquisición dentro deste eido. De feito, a linguaxe da investigación no urbanismo está dominada a miúdo pola retórica, en con-

creto, das ciencias sociais. O cal se caracteriza por un interese polas metodoloxías tradicionais das ciencias sociais (véxase p.ex. Fellows e Liu, 2003) e pola énfase posta nas investigacións empíricas máis que no desenvolvemento de perspectivas teóricas (Betts e Lansley, 1993; Brandon, 2002).

Desafíos culturais

As diferenzas epistemolóxicas e metodolóxicas entre a investigación xurídica e a maioría do resto de estilos de investigación do urbanismo tamén xeran diferenzas culturais entre ambas. Estas diferenzas crean unhas expectativas en relación coa aparencia externa da investigación académica dentro deste ámbito que os investigadores xurídicos se esforzan a miúdo por satisfacer; expectativas que poden ser sobre a forma e a aparencia dos resultados da investigación, sobre o proceso utilizado para levala a cabo e sobre as características máis xerais do comportamento dos investigadores deste campo.

Becher e Trowler demostraron no seu decisivo traballo *Academic Tribes and Territories* (2001) como as comunidades académicas individuais (tribos) desenvolven regras culturais que están intimamente asociadas coas áreas concretas de coñecemento (territorios) nas que habitan. Concretamente, demostran unha estreita correlación entre o continuo duro/brando dos modos de coñecemento de Biglan (1973, ilustrado na Figura 3.2.) e o correspondente continuo entre o que eles describen como modos de investigación rurais e urbanos. A cultura de investigación científica (incluída a cultura imperante no urbanismo) axústase ás pautas da investigación urbana, namentres que as humanidades (incluído o Dereito) mostran as características típicas dunha comunidade investigadora rural.

Os autores comprobán, por exemplo, que as comunidades investigadoras urbanas, coma o do urbanismo, se centran en temas de investigación máis delimitados e a máis curto prazo, son máis competitivas e están máis determinadas pola dispoñibilidade de fondos externos que as súas homólogas rurais. Tamén describen como as áreas urbanas teñen unha maior tendencia a ser dominadas por líderes carismáticos (as chamadas «figuras da investigación») que as áreas rurais. A investigación urbana móvese máis rápido e é máis gregaria que a do medio rural e, xa que logo, caracterízase por ter máis redes de contactos, un maior nivel de asistencia a conferencias e un maior índice de traballo en equipo que nos escenarios rurais.

Os diferentes modelos de traballo tamén se reflicten nos estilos e modelos de publicación. As comunidades urbanas producen un gran número de artigos breves, a miúdo de autoría múltiple, namentres que a produción das comunidades rurais, coma no caso do Dereito, adoita ser substantiva pero menos frecuente, e a autoría corresponde a un só investigador. Os gregarios equipos de investigadores dos frenéticos medios urbanos poden, daquela, ignorar con facilidade aos seus homólogos rurais, máis solitarios e menos visibles. O perigo para os que traballan en disciplinas «rurais» coma o Dereito é que se confunda a súa falta de visibilidade con falta de actividade.

Máis importante aínda, como mostraban as citas ao principio deste artigo, é que as diferenzas culturais poden escurecer ás veces os méritos académicos do labor investigador daqueles que pertencen a tradicións disciplinares diferentes. En consecuencia, as experiencias de revisión colexiada (*peer review*) dentro do urbanismo non foron sempre positivas para os

xuristas. O seu traballo pode ser rexeitado facilmente por colegas que traballen no ámbito das ciencias, máis que no das humanidades, por carecer de metodoloxía, basearse simplemente en opinións, ou mesmo por non o considerar «traballo de investigación»¹⁷.

CONCLUSIÓN

Neste artigo mostrouse que o carácter prescriptivo da análise doutrinal é a característica que define a maior parte da investigación xurídica. Demostrouse como este feito a sitúa dentro da tradición das humanidades e as súas correspondentes metodoloxías e normas culturais, mentres que a comunidade investigadora do urbanismo traballa na súa inmensa maioría dentro do paradigma das ciencias e emprega metodoloxías e normas culturais diferentes das asociadas tradicionalmente coa investigación xurídica, coas consecuentes dificultades que isto entraña para a comunicación entre ambos os campos.

Como sucede con outras disciplinas das humanidades, á maioría dos investigadores xurídicos non lles interesa a investigación empírica, senón a análise e a manipulación dos conceptos teóricos. Polo tanto, as metodoloxías empregadas difiren das ciencias e serán probablemente mellor catalogadas, en termos de ciencias sociais, como técnicas de análise cualitativa. Como xa vimos, a lóxica dedutiva e indutiva, o emprego do razoamento lóxico e a análise baseada na discrecionalidade exercida de acordo cos criterios político-ideolóxicos son todos elementos importantes dentro deste proceso.

Xa que logo, posto é un proceso de análise máis que de recollida de datos, non sería de utilidade incluír un apartado de metodoloxía dentro unha publicación de investigación doutrinal xurídica, e por iso é probable que non atopemos ningún. Esta é se cadra a diferenza máis notoria entre a aparencia das producións investigadoras en ambas as tradicións, e a que historicamente lles causou máis problemas aos investigadores xurídicos na revisión colexiada (*peer review*) por parte doutros investigadores do urbanismo.

Este artigo principiaba subliñando o fracaso da comunidade de teóricos do dereito no seu intento por explicarlles axeitadamente a súa natureza a colegas doutras disciplinas, e neste sentido pouco se poden queixar se eses colegas os xulgan aplicando estándares diferentes aos seus. A comunicación entre disciplinas é un dos grandes retos á hora de conseguir unha auténtica interdisciplinidade, e ese desafío é aínda maior cando se intenta tender pontes entre as humanidades e as ciencias.

Non obstante, correspóndenos a todos os que pertencemos á comunidade investigadora do urbanismo facer precisamente isto. O que esixirá como mínimo unha maior conciencia sobre as prácticas investigadoras das diferentes disciplinas deste ámbito. Mais tamén demandará de nós a vontade de reflexionar sobre aquilo que dabamos por sentado —e que non se cuestionara ata agora— sobre as prácticas da nosa propia disciplina, e expresalo de tal xeito que supoña un beneficio para outros. Esperamos que este artigo poida contribuír nalgún sentido a este proceso, axudando a entender mellor (talvez tanto entre investigadores xurídicos coma doutro tipo) a natureza da investigación xurídica, e en que se diferencia esta doutros tipos de investigación dentro do urbanismo.

Notas

- ¹ Este artigo foi originalmente publicado en inglés polo autor no libro KNIGHT & RUDDOCK, *Advanced Research Methods in the Built Environment*, Wiley-Blackwell 2008, ISBN: 978-1-4051-6110-7, como capítulo terceiro (co título *Legal Research*).
- * A tradución orixinal do inglés foi revisada e anotada, no que se refire exclusivamente a aspectos xurídico-técnicos, por Juli Ponce Solé, profesor titular de Dereito Administrativo na Universidade de Barcelona.
- ² Nota do Revisor da tradución: de acordo co clásico estudo de Ángel LATORRE, *Introducción al Derecho* (manéxase a sétima edición, de 1976, publicada pola editorial Ariel, Barcelona), «La doctrina científica, es decir, las opiniones de los juristas expresadas en sus escritos, no es tampoco hoy considerada como fuente del Derecho. Se le reconoce sólo el rango de medio auxiliar para la determinación y la comprensión de las normas jurídicas, pues los juristas no pueden crear normas, sino simplemente ayudar a identificar las que ya existen o a interpretarlas adecuadamente. Su influencia es persuasiva, deriva del valor intrínseco de los argumentos que cada jurista emplee y no de ninguna disposición legal. Sería, sin embargo, un error partiendo de ese dato exacto, desconocer la importancia práctica que tiene hoy la doctrina» (páxinas 80 e 81).
- Pola súa parte, Luís PRIETO SANCHÍS, *Apuntes de Teoría General del Derecho*, Trotta, segunda edición, 2007, Madrid, pág. 232, sinala como a «interpretación doctrinal», como puede supoñerse, la que se hace en las Facultades de Derecho con un objetivo primordialmente informativo o de explicación; «interpretación especulativa» la llama Capella. Suele ser una interpretación en abstracto, pero con mucha frecuencia es también una interpretación en concreto; es decir, no sólo intenta dilucidar los significados, sino también establecer los casos a que tales normas se aplican, sobre todo cuando su objeto es el análisis de la jurisprudencia. Suele ser asimismo una interpretación científica que cataloga cómo se han interpretado las normas, pero con mucha mayor frecuencia es también una interpretación operativa que propone o propugna cómo debe interpretarse una cierta disposición o a qué casos debe aplicarse una norma. Ciertamente, la interpretación doctrinal no tienen carácter vinculante; es sólo persuasiva y no tiene más consecuencias que las que deriven de sus buenas razones». Este autor destaca como «la doctrina no sólo interpreta disposiciones. Procura construir también explicaciones sistemáticas del Derecho o de una cierta parcela del mismo a fin de facilitar su conocimiento y explicación. Y, sobre todo, elabora tesis dogmáticas que condicionan la interpretación, pero que no siempre pueden identificarse con ella. Sin duda, las tesis dogmáticas se relacionan con el Derecho vigente y han de ser coherentes con sus soluciones, pero van más lejos de lo que sería una estricta interpretación; a veces, un poco más lejos, como ocurre con el concepto de contrato o persona jurídica; y en otras ocasiones bastante más lejos, como la tesis según la cual en un régimen parlamentario o de legitimidad única existe de modo necesario una reserva absoluta de ley».
- ³ Nota do Revisor da tradución: o autor fai referencia aquí a unha das tradicións ou familias legais mundiais. A tradición ou familia legal anglo-americana (*Common Law*) adóitase distinguir da tradición ou familia do Dereito civil romano-xermánico (*Romano-Germanic Civil Law*). Fronte á primeira tradición, na que se inscribe este artigo e o seu autor, a segunda é a propia dos países iberoamericanos e, dito moi rapidamente, caracterízase por unha particular interacción no seu temperán período formativo entre o Dereito romano, o Dereito de raíz xermánica, os costumes locais, o Dereito canónico, o Dereito internacional dos mercadores e, posteriormente, por unha resposta distintiva ao fin do feudalismo e o xurdimento das nacións Estado, así coma pola especial importancia concedida ao papel que desempeña a ciencia legal. Evidentemente, a existencia de diferentes tradicións e familias legais dá lugar a diferenzas xurídicas que, por razóns de espazo e contexto, non podemos agora desenvolver, aínda que ao longo deste artigo se aludirá en nota a algunha delas. Quen teña interese, pode consultar, por exemplo, en lingua inglesa, GLENDON, M.A., GORDON, M.W. e CARROZA, P.G., *Comparative Legal Traditions*, West Group, segunda edición, 1999 (unha aproximación resumida á cuestión dentro da coñecida serie norteamericana de libros *West Nutshell Series*).
- ⁴ Nota do Revisor da tradución: téñase en conta que na tradición xurídica española, inserta na familia legal antes comentada, a xurisprudencia, isto é, os criterios de interpretación e aplicación das normas que guían as decisións adoptadas por un conxunto de sentenzas xudiciais, «complementará ao ordenamento xurídico coa doutrina que, de modo reiterado, estableza o Tribunal Supremo ao interpretar e aplicar a lei, o costume e os principios xerais do Dereito», de acordo co art. 1.6 do Código Civil español.
- ⁵ Nota do Revisor da tradución: desde logo, é difícil en breves liñas explicar o positivismo como concepción do Dereito e, polo tanto, da interpretación xurídica, posto que hai que empezar por falar de distintos tipos de positivismo (como o formulista, de H. Kelsen, ou o analítico, de H. Hart). A risco de simplificar excesivamente, o positivismo considera que o Dereito consiste fundamentalmente nas normas xurídicas e, nas súas formulacións máis extremas, propugna un illamento do Dereito e a realidade social, o que pode derivar nun formalismo certamente estéril. Suxerimos a lectura, por exemplo, de Manuel ATIENZA, *El sentido del Derecho*, Ariel, Barcelona, 2001, pp. 286 e ss, para ulteriores precisións.
- ⁶ Nota do Revisor da tradución: este aspecto é destacado no *Reports de la Recerca a Catalunya, Dret (1990-1997)*, Institut d'Estudis Catalans, 1999, Barcelona, elaborado pola profesora Encarna ROCA coa colaboración de Joaquim BISBAL, M. Teresa CASTIÑEIRA, José Antonio ESTÉVEZ e Elisenda MALARET, co apoio técnico de Vicenç AGUADO e José Luís VEGA, pp. 11 e ss., cando se sinala (traduzo do catalán), que no ámbito xurídico «descubrir e elaborar razóns que sexan rigorosas, imparciais e convincentes é unha tarefa que se se realiza baixo determinadas restricións pode denominarse con propiedade investigación». Estas restricións cumpríanse se «a exposición e publicación destas liñas de argumentación se fai dentro do contexto dun debate que estea aberto a todos os especialistas da materia de que se trate e, xa que logo, a aceptación como válido dun argumento ou conxunto de argumentos está sometida potencialmente aos criterios de rigor máis esixentes». Así, «o control por parte da “comunidade de especialistas” de que se trate (neste caso, dos especialistas nas diversas ramas do Dereito positivo) é fundamental para que non poidan utilizarse subterfuxos como ocultar información, basearse unicamente no criterio de autoridade, confundir utilizando unha linguaxe inintelixible, prevalecerse de coñecementos técnicos dos cales o interlocutor carece ou atribuírle a algún o dereito de ter a última palabra».
- ⁷ Nota do Revisor da tradución: de novo, téñase en conta os canons hermenéuticos contidos no art. 3.1 do Código Civil español: «As normas interpretáranse segundo o sentido propio das súas palabras, en relación co contexto, os antecedentes históricos e lexislativos, e a realidade social do tempo en que deben ser aplicadas, atendendo fundamentalmente ao espírito e finalidade daquelas».
- Manuel ATIENZA, no seu prólogo ao libro, ao que aludiremos en varias ocasións, editado por Christian COURTIS, *Observar la Ley: Ensayo sobre metodología de la investigación jurídica*, Trotta, 2006, Madrid, pp. 9 e ss., sinala que do conxunto de estudos de investigadores xurí-

dicos iberoamericanos contidos nesta obra se deducen diversas conclusións, entre elas, que a «dogmática xurídica dos nosos países —de acordo con ese diagnóstico— presenta trazos acusados de formalismo que se corresponden cunha fase xa periclitada da cultura xurídica: a que motivou a chamada “revolta contra o formalismo”, emprendida hai xa moito tempo nos países máis avanzados xuridicamente», formalismo que no ámbito iberoamericano (polo tanto, na órbita da familia romano-xermánica do Dereito civil, aínda que, como en todas as familias, os seus membros non sexan idénticos) se detectaría na «falta case de todo do traballo en equipo xa a interdiscipliniedade» ou no feito de que «a diferenza do que ocorre noutros países (coma os Estados Unidos) nos que a investigación xurídica está solidamente baseada no “dereito en acción”, no dereito vivo, en España e América Latina o hexemónico é a dogmática (tradicional) centrada nos textos legais, no “dereito nos libros”». Ante este diagnóstico, ATIENZA identifica a terapia que propugnan os autores do referido libro, incluíndo que a dogmática «debería: ter un carácter máis interdisciplinario e consistir menos no labor de individuos illados (...); estar máis aberta á ciencia empírica (e mostrar máis interese polas consecuencias sociais das solucións dogmáticas); (...); preocuparse máis polo “dereito en acción”», entre outras solucións.

⁸ Como sinala José Juan TOHARIA CORTÉS, «Las profesiones jurídicas: una aproximación sociológica», en DIEZ PICAZO, L.M. (Coord), *El oficio de jurista*, Siglo XXI, 2006, páx. 7, o código civil español, no seu art. 3.1 reproducido antes, imponlles aos xuristas «la obligación de una exégesis jurídica “sociologizada” que posibilite la interpretación de las normas desde -el-presente-para -el-presente más que desde -el-pasado -para -el presente».

⁹ Nota do Revisor da tradución: aspectos estes que nos levarían moi lonxe, cara a temas, como, por exemplo, a mellora da calidade normativa e a súa avaliación *ex ante* e *ex post*, un tema de máxima actualidade no Dereito europeo e da Unión Europea. Pode consultarse a publicación do Parlamento de Cataluña *Legislador i técnica legislativa*, Barcelona, 2003, con diversas experiencias europeas (incluídos textos en inglés); no ámbito da Unión Europea, é recomendable tomar en conta a experiencia denominada Legislar Mellor (*Better Regulation*), a cal pode ser seguida en español en: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_es.htm

[Última consulta: 16-12-2008]

¹⁰ Nota do Revisor da tradución: non parece ser o caso do ámbito iberoamericano, ata o momento, de acordo co exposto en notas anteriores. Non obstante, existen interesantes desenvolvementos en marcha. Pode consultarse, por exemplo, o libro xa citado, editado por Christian COURTIS, *Observar la Ley. Ensayo sobre metodología de la investigación jurídica*, Trotta, 2006, Madrid, e, especialmente, o traballo contido no mesmo de OLIVEIRA, L., «No me venga con el Código de Hammurabi...». La investigación socio-jurídica en los estudios de posgrado en Derecho», pp. 277 a 298. Téñanse en conta diversos desenvolvementos en ramas concretas do Dereito, como é o caso do Dereito administrativo, co movemento da doutrina alemá en relación cunha *Nueva Ciencia del Derecho Administrativo*: véase, en español, por todos, SCHMIDT ASSMAN, E., «Cuestiones fundamentales de la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo. Necesidad de la Innovación y presupuestos metodológicos» e, do mesmo autor, «El método en la ciencia del Derecho Administrativo», ambos os traballos en BARNES, J., (Ed.), *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo*, Global Law Press, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006, pp. 15 a 176.

¹¹ Nota do Revisor da tradución: sobre o movemento Critical Legal Studies, pode consultarse en español, por exemplo, PÉREZ LLEDÓ, J.A., *El movimiento Critical Legal Studies*, Tecnos, Madrid, 1996. En relación coa Análise Económica do Dereito (que adoita ser pasto de prexuízos negativos, de carácter ideolóxico, faltos de unha análise rigorosa, no ámbito da doutrina legal española), véxase o interesante traballo de ORTIZ DE URBINA GIMENO, I., «El análisis económico del Derecho: ¿Método útil o ideología nefasta?», en Christian COURTIS (Ed), *Observar la Ley...*, op.cit., pp. 321 a 348, onde se realiza unha análise científica e desapaixonada das posibilidades (e límites) deste método.

¹² Nota do Revisor da tradución: de novo, no ámbito español, téñase en conta o art. 4.1 del Código Civil: «Procederá a aplicación analógica das normas cando estas non contemplan un suposto específico, pero regulen outro de modo semellante entre os que se aprecie identidade de razón».

¹³ Nota do Revisor da tradución: no Dereito español, como é sabido, existen tamén supostos de precedentes obrigatorios, con diversas maticacións. Talvez pague a pena expoñer algunhas ideas de forma moi concisa.

Polo que se refire ao Tribunal Constitucional español, as súas interpretacións sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade das normas vinculan á xurisprudencia (art. 40.2 da Lei Orgánica que regula este organismo, así coma art. 5.1 da Lei Orgánica do Poder Xudicial). Noutro nivel, cabe considerar precedentes obrigatorios as sentenzas estimatorias do recurso de casación en interese da lei, tanto na orde civil coma na contencioso-administrativa (encargada de controlar a actividade ou inactividade das administracións públicas, esencialmente, arts. 493 da Lei de Axuizamento Civil e 100.7 da Lei da Xurisdición Contencioso-Administrativa). Estas sentenzas publícanse no diario oficial correspondente (isto é, o Boletín Oficial do Estado) e vinculan a todos os xuíces inferiores. O mesmo cabe soste en relación coas sentenzas por infracción de xurisprudencia ou para a unificación de doutrina que existen nas diferentes ordes xurisdiccionais. Finalmente, en terceiro lugar, os xuíces españois poden estar vinculados aos seus propios criterios previos, mostrados en sentenzas anteriores («auto-precedentes»). Esencialmente a idea é que en principio o xuíz está vinculado pola interpretación sostida en sentenzas anteriores de normas abertas, en relación con asuntos posteriores cunha igualdade substancial nos supostos de feito axuizados e na normativa aplicable, salvo que motive adecuadamente o cambio de opinión (posto que en caso contrario, estaría tratando de modo diverso dous supostos iguais e, polo tanto, vulnerando o dereito fundamental á igualdade, contido no art. 14 da Constitución Española de 1978).

¹⁴ Nota do Revisor da tradución: por certo, é recomendable a lectura do libro de A.P. HERBERT *Uncommon Law. El sueño de un abogado y otros casos similares*, Valeriano Hernández Abogados, Ediciones Francis Lefebvre, para quen queira pasar bos momentos lendo, en clave de humor, algunhas decisións dos xuíces británicos.

¹⁵ Nota do Revisor da tradución: tradúcese *policy judgements* (en relación co poder xudicial) pola terminoloxía clásica en Dereito español, isto é, discrecionalidade xudicial, aínda que tamén se empregue, indistintamente, o termo arbitrio xudicial, reivindicado, por certo, por Alejandro NIETO na súa obra *El arbitrio judicial*, Ariel, 2000, páx. 204, en todo caso entendéndoo como el o fai: «Vaya por adelantado que la terminología que en este libro se utiliza – arbitrio judicial – no es actualmente corriente en España, ya que entre nosotros prefiere usarse la voz “discrecional” (por contaminación de la discrecionalidad administrativa) o “discreción judicial» (por contaminación del inglés, aunque también sea una palabra castellana castiza). Yo me he inclinado, no obstante, por arbitrio, no sólo por el apoyo de una tradición milenaria sino para distanciarme manifiestamente de la problemática teórica y práctica de la discrecionalidad administrativa, y, además, para

subrayar el contraste con la arbitrariedad. Porque *el presupuesto de todo lo que va a decirse a continuación es que arbitrio y arbitrario son autónomos* y que tampoco es lícito trasladar sin más al arbitrio judicial los planteamientos propios de la discrecionalidad administrativa».

¹⁶ Nota do Revisor da tradución: unha interesante análise sobre a distinción entre arbitrariedade e discrecionalidade xudicial en SEGURA ORTEGA, M., *La racionalidad jurídica*, Tecnos, Madrid, 1998.

¹⁷ Nota do Revisor da tradución: aspecto este de singular importancia para os efectos de valoración da investigación xurídica con efectos formais, como é sabido. Véxase, por exemplo, BARRAL VIÑAS, I., (coord.), *Documento de síntesis sobre la evaluación de la investigación jurídica*, Facultat de Dret, Universitat de Barcelona, 2007 (que contén tamén a versión inglesa e catalá dos textos).

BIBLIOGRAFÍA

- ARTHURS, H. W. 1983. *Law and Learning: Report to the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada by the Consultative Group of Research and Education in Law*. Ottawa: Departamento de Información, Consello de Investigacións en Ciencias Sociais e Humanidades de Canadá.
- BECHER, T. 1981. «Towards a definition of disciplinary cultures», en *Studies in Higher Education*, 6, 109-122.
- BECHER, T. 1987. «The disciplinary shaping of the profession», en CLARK, B. R. (ed.). *The Academic Profession*. California (Berkeley): University of California Press.
- BECHER T. e P. R. Trouler. 2001. *Academic Tribes and Territories*. Buckingham: SRHE e Open University Press.
- BELL, J. 1983. *Policy Arguments in Judicial Decisions*. Oxford: Clarendon Press.
- BELL, J. 1986. «The acceptability of legal arguments», en MacCORMICK, N. e P. Birks (eds.). *The Legal Mind: Essays for Tony Honoré*. Oxford: Clarendon Press.
- BETTS, M. e P. LANSLEY. 1993. «Construction management and economics: a review of the first ten years» en *Construction Management and Economics*, 11(4), 221-245.
- BIGLAN, A. 1973. «The characteristics of subject matters in different academic areas», en *Journal of Applied Psychology*, 57(3), 195-203.
- BIX, B. 2003. *Jurisprudence: Theory and Context* (3.ª edición). Londres: Sweet & Maxwell.
- BRANDON, P. 2002. *Overview Report on 2001 Research Assessment Exercise, Panel No. 33: Built Environment*. Higher Education & Research Opportunities in the United Kingdom
<http://admin.hero.ac.uk/rae/overview/docs/UoA33.doc>
- CAMPBELL, C. M e P. Wiles. 1976. «The study of law in society in Britain», en *Law and Society Review*, 547-578.
- CARD, R. 2002. «The legal scholar», en *The Reporter: Newsletter of the Society of Legal Scholars*, 25, 5-12.
- CHYNOWETH, P. 2006. «The built environment interdiscipline: A theoretical model for decision makers in research and teaching», en *Proceedings of the International Conference on Building Education and Research (CIB W89 BEAR 2006)*, 10-13 abril do 2006. República Popular de China (Hong Kong): Universidade Politécnica de Hong Kong.
- COWNIE, F. 2004. *Legal Academics: Culture and Identities*. Oxford e Portland (Oregon): Hart Publishing.
- DWORKIN, R. 1977. *Talking Rights Seriously*. Londres: Duckworth.
- DWORKIN, R. 1986. *Law's Empire*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
- FELLOWS, R. e A. Liu. 2003. *Research Methods for Construction* (2.ª edición). Oxford: Blackwell Publishing.
- FITZPATRICK, P. e A. Hunt (eds.). 1987. *Critical Legal Studies*. Oxford: Basil Blackwell.
- GRIFFITH, J. A. G. 1997. *The Politics of the Judiciary* (5.ª edición). Londres: Fontana Press.
- HART, H. L. A. 1961. *The Concept of Law*. Londres: Clarendon Press.
- KELSEN, H. 1967, en KNIGHT, M. (Trad.). *The Pure Theory of Law*. Berkeley (California): University of California Press.
- KRESS, K. 1989. «Legal indeterminacy», en *California Law Review*, 77(235), 283-337.
- MACCORMICK, N. 1994. *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Clarendon Press.
- MURPHY, W. T. e S. Roberts. 1987. «Introduction (to the Special Issue on Legal Scholarship)», en *Modern Law Review*, 50(6), 667-687.
- SCHWANDT, T. A. 2000. «Three epistemological stances for qualitative inquiry: Interpretivism, hermeneutics and social constructionism», en DENZIN, N. K. e Y. S. LINCOLN (eds.). *Handbook of Qualitative Research* (2.ª edición). Londres e Nova Delhi: Sage Publications, Thousand Oaks.
- SMITH, S. D. 2004. *Law's Quandary*. Cambridge (Massachusetts) e Londres: Harvard University Press.
- VANDEVELDE, K. J. 1996. *Thinking like a Lawyer: An Introduction to Legal Reasoning*. Boulder (Colorado): Westview Press.

O emprego público local en España (1984-2006): Configuración e dinámica dunha institución errada



& *Resumo/Abstract: Diversos fenómenos políticos recentes evidenciaron as dificultades de consolidar nos gobernos locais do noso país unha burocracia profesional. Mediante conceptos provenientes do novo institucionalismo da Ciencia Política, este artigo parte da hipótese de que a explicación hai que buscala no peculiar momento formativo da institución, o lapso de tempo comprendido entre 1984 e 1986. Este período caracterizouse pola coincidencia dun conxunto de secuencias causais de xénese diversa que lles proporcionan un marco de incentivos aos actores institucionais e fixeron posible o enraizamento dunha serie de dinámicas inerciais que caracterizaron o seu posterior devir: elevada laboralización e precariedade, politización burocrática e incidencia de prácticas de contratación colectiva no emprego público e cuxo impacto final ha dar lugar a un marco institucional débil, incapaz, daquela, de garantir a profesionalización dos seus servidores públicos.&*

& *Palabras clave: burocracias, profesionalización, xestión de recursos humanos, gobernos locais, neoinstitucionalismo*

1. INTRODUCCIÓN

O desenvolvemento de marcos institucionais que aseguren a existencia de burocracias profesionais definiuse como especialmente salientable para garantir a seguridade xurídica (Echebarría, 2006), e como unha variable clave para a redución da corrupción administrativa (Villoria, 2000). Igualmente destacou que constitúen un elemento central da democracia e do desenvolvemento económico (Evans e Rauch, 1999). A este respecto e baixo diversas denominacións, Servizo Civil, Sistema de Carreira, Función Pública, Sistema de Mérito ou Emprego Público, alúdese nas ciencias sociais a un conxunto de arranxos institucionais específicos das administracións públicas que, máis ou menos diferenciados do emprego común (Longo, 2006), estruturan e ordenan o emprego nos sistemas administrativos. Con independencia do seu modo concreto de articulación, o grao de profesionalización burocrática de cada Estado predícase da súa eventual proximidade ao tipo ideal weberiano (Weber, 1993 [1922]:719-732), caracterizado por parámetros como o recrutamento por mérito, normalmente baseado en probas competitivas, as expectativas de carreira e a existencia de garantías de permanencia no cargo, mediante a figura de inamovibilidade. Tal sistema de organización é o vixente en termos formais no noso país desde a Constitución de 1978 (artigos 23.2 e 103.3) para os seus tres niveis territoriais de goberno: o central —Administración Xeral do Estado— o autonómico —comunidades autónomas— e o local —municipios, provincias e illas—.

Unha caracterización sumaria da situación do emprego público local en España ofrece os seguintes datos: 612 553 empregados públicos —o 24%— dunha cifra de 2 554 582 efectivos no total das administracións públicas; unha alta presenza do persoal laboral na súa composición —máis dun 30%¹ (Boletín do Rexistro de Persoal a 1 de xullo do 2007)—, así coma unhas cotas elevadas de provisionalidade e precarización na situación do devandito persoal —en torno ao 30%— (Consello Económico e Social, 2004; Defensor do Pobo, 2003); dunha elevada presenza do persoal de confianza política (Informe da Comisión para o estudo e preparación do Estatuto Básico do Empregado Público, 2005:40), de inaplicación de ferramentas centrais na xestión do persoal, como as Relacións de Postos de Trabajo (Informe da Comisión para o EBEP, 2005: 87; Informe do Tribunal de Contas, 2006) ou a existencia dunhas prácticas de negociación colectiva cualificadas como «necesitadas de equilibrio» e de «máis rigor» (MAP, 2005a: 41 e 187). Pódese concluír que a situación do sistema de recursos humanos na Administración Local española evidencia no 2008 a súa dificultade para consolidar un sistema de persoal de calidade, como reclama no seu artigo 6.º a Carta Europea de Autonomía Local².

Se un elemento central da profesionalización burocrática é a imparcialidade na aplicación das normas e a resistencia a tomar en consideración outros intereses que non sexan os xerais, no que ao ámbito municipal respecta, e por tomar unha das súas políticas públicas clave como é a urbanística, algúns feitos recentes documentados nos medios de comunicación (disolución governamental no 2006 do Concello de Marbella; fenómenos de corrupción urbanística en diversas comunidades autónomas como Andalucía, Illas Baleares, Canarias, Murcia, Comunidade Valenciana), así como algúns informes especializados (Grupo de Estudos de Política Criminal, 2006; Fundación Alternativas, 2007; Transparencia Internacional, 2008) evidencian as dificultades dun funcionamento transparente dos gobernos locais. E é que, como cita o propio Ministerio de Administracións Públicas (2005a:11).

«Non pode existir unha boa administración alí onde o sistema de emprego público é deficiente». É dicir, non pode haber unha democracia local de calidade sen unha burocracia local de calidade, o que constitúe polo tanto unha cuestión de relevancia para a investigación politolóxica. A efectos analíticos, o grao de profesionalización do emprego público local conceptúase como a variable dependente, como o resultado do seu marco institucional³.

Se se ten en conta que en España os tres niveis de goberno contan co mesmo marco básico regulador do seu emprego público desde 1984, xa que neste ano tivo lugar a promulgación da Lei de Medidas de Reforma da Función Pública, a pregunta de investigación que constitúe o obxecto deste traballo é a seguinte: por que, a diferenza doutros niveis de goberno, non se consolidou plenamente un aparato administrativo profesional nos gobernos locais?

A explicación que se ensaia baséase nos enunciados do novo institucionalismo aplicado á Ciencia Política. Por iso se sostén que na actualidade o marco institucional é fortemente debedor do seu momento formativo, situado na metade dos anos oitenta. Hai que ter en conta que a reforma do emprego público de 1984 supuxo tamén para a esfera local unha innovación salientable, por canto rompía a práctica, vixente ata entón, de configurar arranxos institucionais diferenciados para o persoal da Administración Local dos deseñados para a Administración Central. Historicamente, un trazo característico do marco institucional do emprego público local en España constitúe a súa diferenciación verbo do camiño seguido pola Administración Central. É dicir, que se caracteriza por unha certa «excepcionalidade», por non resultar afectado polos grandes momentos históricos protagonizados por esta última: leis de López Ballesteros (1828), Bravo Murillo (1852), o Estatuto Maura (1918) ou as reformas de López Rodó (1963-1965). O que significa que ten unha traxectoria de seu en materias tales como a inamovibilidade, o ingreso mediante probas competitivas, a carreira ou o sistema retributivo. É precisamente esta distancia e os intentos de achegamento os que protagonizan en gran medida a evolución histórica da institución.

O nivel de análise da explicación que se ensaia é de nivel «macro», de sistema ou nivel de goberno na súa totalidade (Anduiza, Crespo e Méndez, 1999:53). Aínda constatando que caberían explicacións alternativas de nivel «meso» —habería diferenzas de evolución entre réximes locais de diferentes comunidades autónomas?— ou mesmo «micro» —resultados diferentes entre concretos gobernos locais—, postúlase que nesta aproximación as categorías e conceptos da ciencia política baseados en enfoques institucionais son capaces de proporcionar explicacións plausibles a este nivel. O foco da investigación céntrase, xa que logo, na Administración Local como complexo institucional globalmente considerado.

A hipótese específica que se debe contrastar é a de que o período 1984-1986 constituíu unha conxuntura crítica no marco institucional do emprego público local en España. No devandito período os axentes que operaban nel adoptaron unha serie de arranxos institucionais que resultaron fortemente inerciais —camiños de dependencia— e que son os que explican a súa dinámica posterior, caracteristicamente ineficaz con respecto aos seus obxectivos. De modo xeral permitiría validar a hipótese de que nos momentos de transición ou cambio político, onde emerxen novos actores, os seus incentivos xogan pouco en favor de introducir prácticas meritocráticas.

O deseño de investigación para contrastar as hipóteses baseouse no manexo de fontes secundarias, mediante o acceso a bases de datos de organismos públicos especializados, Ministerio de Administracións Públicas (Dirección Xeral de Cooperación Local, Rexistro

Central de Persoal, Instituto Nacional de Administración Pública), Boletín Oficial do Estado, Tribunal de Contas, Consello Económico e Social. Así mesmo, e tendo en conta que o deseño institucional dun sistema de mérito é debedor do seu marco xurídico, préstaselles unha atención destacada aos fitos normativos.

A orde do traballo é o seguinte: en primeiro lugar procédese ao desenvolvemento do marco teórico, profundando en especial nas ferramentas que o institucionalismo histórico proporciona para a análise dos períodos de formación institucional. Seguidamente descríbese o contexto do cambio institucional dos anos oitenta e como é neste lapso temporal onde teñen lugar os eventos críticos de variación normativa e cambio político, económico e social (1984-1986) que habían de proporcionar o conxunto de oportunidades e mecanismos para os actores do sistema e cuxa adopción inercial a partir dese momento produciría como resultado final a situación vixente na actualidade, para o cal se analiza a dinámica institucional seguida polos actores do sistema entre 1987 e 2006. Finalmente, preséntanse as conclusións que permiten establecer a confirmación ou rexeitamento da hipótese sometida a contrastación.

2. MARCO CONCEPTUAL

Que é unha institución para as ciencias sociais? Hall e Taylor (1996:930) defínena como o «conxunto de normas, formais ou informais (procesos, rutinas e convencións) que estruturan o comportamento». Para Zucker (1987:444) é un «un patrón de acción exteriorizado» permanente, isto é, enraizado en mecanismos formais ou informais. Xa que logo, as institucións administrativas analizadas en perspectiva politicolóxica son consideradas moito máis alá da perspectiva normativa ou xurídico-formal (*o deber ser*): son pautas permanentes de conduta social (*o que son* na realidade). Ora ben, sentado que unha institución constitúe un patrón de comportamento social estable, externo aos individuos aos que serve de referente para orientar as súas interaccións (Ramió e Salvador 2005:25), os enfoques para a súa análise dispoñibles na actualidade son variados.

Cal é o enfoque adecuado para a análise de sistemas de emprego público? Estes foron definidos na introdución como arranxos institucionais propios dos estados contemporáneos cuxa finalidade é garantir unha administración profesional e imparcial (Suleiman, 2000), é dicir, creados cun fin determinado (Orren e Skowronek, 1999) e nun momento concreto no tempo, o que esixe analizar o contexto histórico (Jiménez Asensio, 1989:31). Ao mesmo tempo, a súa creación non ten lugar *ex novo*, senón que soamente pode ser comprendida no seu concreto contexto administrativo, o que require ter en conta a súa concreta tradición estatal (Parrado, 2000). No entanto, historia e valores, aínda sendo relevantes, non dan conta na súa totalidade da rica continxencia e variabilidade que caracteriza a adopción desta forma altamente racionalizada do emprego público nos estados contemporáneos. Os actores e o seu comportamento resultan imprescindibles na explicación, de aí que a análise da axencia deba complementar o enfoque que prima os grandes procesos micro, prestándolles atención aos fundamentos individuais dos fenómenos sociais.

Este traballo propón unha integración parcial de enfoques. Para iso adopta a recomendación de Peters (2003:209) de que no «[...] sector público os científicos sociais poden obter mellores resultados iniciando unha análise coas estruturas e estudando logo os impactos independentes da axencia». A situación actual do marco institucional do emprego público enténdese, en primeiro lugar, como a resultante dunhas decisións adoptadas polos axentes nun momento moi concreto no tempo. O cando e o como resultan relevantes na explicación, algo

propio do institucionalismo histórico e a aproximación contextual que este enfoque postula (Pierson, 2004:167), pero tendo en conta que na explicación hai actores racionais —guiados polos concretos constrinximentos e incentivos existentes—, postúlase un concepto ampliado de racionalidade. O comportamento estratéxico dun actor explícase como algo que vai máis alá do mero cálculo instrumental. Desempeña un papel destacado a xustificación do mesmo, o significado atribuído, e é aquí onde o contexto ideolóxico do momento —as «ideas de política» en circulación— son obxecto de consideración. Estas son definidas como «teorías e crenzas compartidas dos actores» (Lindner e Rittberger, 2003:450) acerca da lexitimación do sistema. En palabras de Greener (2005:65), as «ideas ou imaxes viventes no momento constitúen os condicionantes estruturais e sociais».

A partir desta concepción é posible adoptar unha definición de institución aplicable ao emprego público local. Así, e sobre a base doutras similares (Salvador 2005:133; Carta Iberoamericana de la Función Pública 2003; Longo, 2006), propónse a seguinte: marco institucional creado nun contexto histórico determinado, coa finalidade de garantir unha burocracia profesional nas entidades locais, que comprende tanto as normas formais coma as estruturas, os procesos e as pautas culturais presentes en rutinas e normas informais que se reforzan mutuamente, e constitúen o campo de acción para os actores. A súa dinámica explica tanto os resultados do sistema como o seu impacto final.

A definición comprende varios aspectos:

1. As normas formais, constituídas polo marco normativo específico.
2. Os procesos, políticas, estruturas e procedementos de xestión de recursos humanos.
3. A súa aplicación (as prácticas, rutinas e valores que as fan posible, conformados a través do tempo).
4. A institución constitúe as regras do xogo, proporciona o marco de incentivos e sancións para o comportamento dos actores, pero a comprensión do seu comportamento esixe ademais coñecer o contexto ideolóxico do momento.
5. A dinámica institucional explica tanto os resultados (*outputs*) coma o impacto final en termos globais, o que permite a súa análise crítica.

Explicitada a definición de institución é cando procede estudar a súa configuración e dinámica posterior. É preciso ter en conta que os períodos de cambio e formación institucional teñen lugar en períodos conceptualizados como «conxunturas críticas», lapso temporal no que teñen lugar os arranxos institucionais determinantes (Bezes e Lodge, 2006:19). Tales conxunturas son «críticas» posto que —de acordo co esquema de Pierson (2004:55)— se produce unha intersección de distintas secuencias causais unidas nun punto no tempo, relativamente breve (Capoccia e Kelemen, 2006). Tal circunstancia tivo lugar nos anos 1984 a 1986, período que enmarca a conxuntura crítica e que posibilitou a coincidencia de procesos de reforma da función pública e do sistema de goberno local, e onde ademais se entrecruzaron de modo paralelo diversos procesos políticos e sociais.

No devandito período, caracterizado pola continxencia, onde o abano de opcións posibles para os axentes se agranda considerablemente, operaron uns actores (individuais e organizativos, institucionais e non institucionais) que adoptaron uns arranxos concretos. A partir daquela produciuse unha dinámica institucional concreta, describible a partir do esquema analítico dos «camiños de dependencia» (Pierson 2000a :251; 2004; Mahoney 2000:508), que postula que son os compromisos acordados en momentos concretos do pasado os que limitan o devir posterior da institución. Preténdese mostrar como cada cambio no contexto

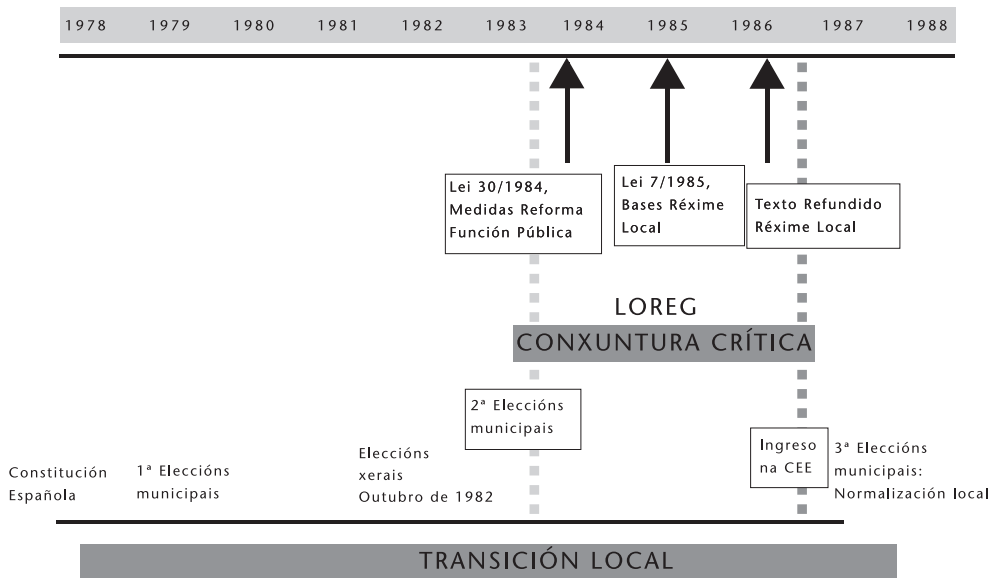
institucional foi aproveitado polos axentes. Isto supón, xa que logo, prestarlles tamén atención non só aos aspectos «macro», estruturais, senón establecer como foron aproveitados polos actores, o que implica poñer o foco da análise nos aspectos «micro», os mecanismos sociais adoptados polos axentes, e establecer a lóxica subxacente na súa actuación, o que require dun marco analítico complementario, que é o proporcionado por Pierson (2000a;2004) mediante o seu concepto de «*feedback* positivo» ou «retornos crecentes», isto é, as dinámicas de autorreforzo establecidas nas fases de cambio, de difícil reversión e de carácter incremental. Tendo en conta que son procesos sociais que se despregan ao longo do tempo, o marco temporal da análise do emprego público local en España tomado en consideración abrangue desde 1986 a 2006, estudando que aspectos concretos conducen se é o caso a tales retornos crecentes e, eventualmente, que factores o favoreceron.

Pierson (2000a; 2000b; 2004) salienta algúns aspectos que favorecen a retroalimentación dos arranxos iniciais en forma de «retornos crecentes» para os actores intervinientes. Así, a existencia de expectativas adaptables, de beneficios non claros, os custos de aprendizaxe e de coordinación que supón a nova institución, a necesidade de desenvolver novas habilidades especializadas, as asimetrías de poder, en forma de reforzo da posición dalgúns actores clave en concreto, ou as orientacións cognitivas, son todos factores explicativos da persistencia dos marcos institucionais resistentes ao cambio. Polo tanto é este concepto o que completa o esquema analítico empregado para explicar a persistencia de aspectos ineficientes do marco institucional do emprego público local.

3. A FORMACIÓN DO MARCO INSTITUCIONAL: A CONXUNTURA CRÍTICA DO EMPREGO PÚBLICO LOCAL EN ESPAÑA

No período comprendido entre os anos 1984 e 1986 conflúen diversos procesos, tanto de cambio de normas formais (reforma da función pública, Lei 30/1984, do 2 de agosto, de Medidas de Reforma da Función Pública, LMRFP; de desenvolvemento constitucional do réxime local, promulgación da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das Bases de Réxime Local, LBRL; do marco electoral local, Lei Orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do Réxime Electoral Xeneral, LOREG) como de contorno político ou socioeconómicos (reforma liberalizadora do mercado de traballo e integración europea). Estes tres anos constitúen o contexto temporal onde teñen lugar as decisións fundamentais dos actores que operan nun contorno institucional sumamente aberto. É dicir, un horizonte causal curto de tempo en comparación co proceso temporal posterior (Pierson, 2004:90). A figura 1 enmarca graficamente o período.

Figura 1: Horizonte temporal da conxuntura crítica



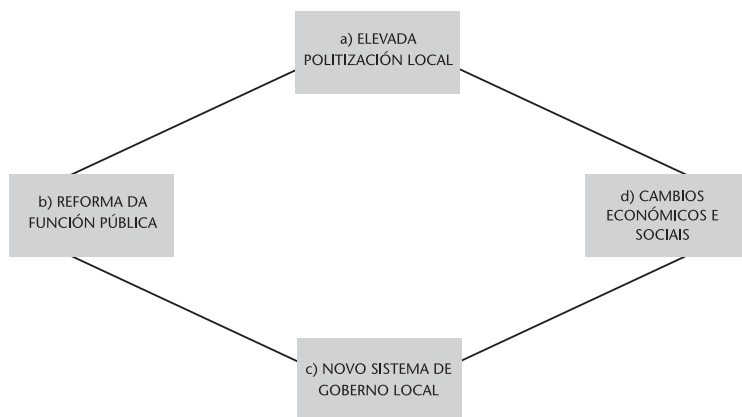
Os axentes que operan no marco institucional na conxuntura crítica, definidos a partir de Scharpf (1997:43) como axentes caracterizados pola posesión dunhas específicas capacidades e preferencias, son os que se recollen deseguido, e que son os que interactúan dentro dun determinado marco institucional (*institutional setting*):

- **ADMINISTRACIÓN CENTRAL.** Cun papel reconfigurado, xa que se desprende dos mecanismos da tutela e a fiscalización en materia de persoal sobre as corporacións locais, así como os de asesoramento e asistencia técnica a partir de 1979, aínda que coa competencia legislativa en materia de administración local, funcionarios e réxime xurídico, derivadas do artigo 149 da Constitución.
- **COMUNIDADES AUTÓNOMAS:** se os primeiros consellos preautonómicos se limitaron a constituír estas novas instancias en termos exclusivamente políticos, a promulgación dos primeiros estatutos de autonomía en 1979 no País Vasco e Cataluña, e a partir de 1982 de modo xeneralizado, outorgoulle unha crecente importancia a este novo nivel de goberno na materia, ata o punto de dar lugar ao que con posterioridade se había denominar réxime local «bifronte», aínda que con diferenzas entre as comunidades.
- **PERSOAL POLÍTICO LOCAL:** a lexitimación democrática inherente aos procesos electorais deu lugar a unha esfera política especificamente municipal. Desde unha perspectiva agregada, a definición refírese ás novas elites políticas que accederon aos cargos xerados no proceso democrático (alcaldes, concelleiros, deputados provinciais...).
- **ORGANIZACIÓNS SINDICAIS:** A transición democrática chegou no período aos centros de traballo. O contexto de transformación política acelerada conduciu a que no ano

1977 se ditanse diversas normas de participación sindical no ámbito funcional. Aínda con matices, un axente, o sindicato, vía recoñecida certa participación, de maneira análoga a como en anos anteriores a Administración Pública dos países desenvolvidos asistía ao desenvolvemento do fenómeno do sindicalismo funcional e á negociación colectiva (Mosher, 1999 [1968]).

No período 1984-1986 coincidiron diversas secuencias causais independentes que deron lugar ao período de conxuntura crítica. Trátase de eventos primarios cuxa característica principal é a de alterar os recursos e a estrutura de incentivos dos actores que operan no marco institucional. A peculiaridade estriba na súa intersección. A figura 2 presenta os catro factores cuxa coincidencia temporal resultou crítica.

Figura 2: Vectores da conxuntura crítica



a) Un primeiro factor relevante no período considerado foi o contexto político-electoral municipal. Se en 1979 os resultados favoreceron o partido no Goberno, a UCD, cun 31% dos votos, un 43% dos concelleiros e un 49% dos alcaldes, nas segundas eleccións locais, as de 1983, cun contexto político notablemente diferente⁴, e cunha elevada participación e unha UCD virtualmente desaparecida, o PSOE obtivo un 42% do total dos votos, o 34% dos concelleiros (máis de 23 000) e un terzo dos alcaldes. Se as eleccións municipais de 1979 constituíron unha especie de «segunda volta» das xerais dese mesmo ano, as de 1983 supuxeron unha «ruptura límite dos equilibrios políticos», en palabras de Capo (1991:153). Non foron unhas eleccións «normais», como serían posteriormente as de 1987 e 1991. Moi especialmente, as eleccións locais de 1983 supuxeron a confirmación do «empuxe de 1982», o que dota ao período dunha singularidade específica, dunha elevada politización das elites locais e, polo tanto, dos concellos, aspecto que convén ter en conta xa que constitúe o inicio do desenvolvemento municipal en materia de ampliación de servizos e condicionante político que cumprirá ter en conta para contextualizar adecuadamente a conxuntura.

- b) Un segundo factor constitúe a promulgación da Lei 30/1984, do 2 de agosto, denominada «de Medidas de Reforma da Función Pública» (LMRFP). Esta norma legal incorpora un amplo abano de preceptos englobados baixo o concepto de «bases do réxime estatutario dos funcionarios públicos». Reformáronse aspectos coma o acceso, a carreira, o sistema retributivo, as situacións administrativas, o encadramento dos funcionarios ou o réxime disciplinario. A estes efectos, «cada» entidade local constituía unha administración diferenciada que debía organizar, ordenar e remunerar o seu propio sistema de persoal mediante un instrumento, a relación de postos de traballo (RPT), que esixía un soporte técnico previo: a clasificación deses postos⁵. Unha metodoloxía que ademais chocaba culturalmente coa traxectoria preburocrática do emprego público local. O marco formal do emprego público local, ata daquela fortemente uniformista e regulamentado, cambia así substancialmente.
- c) Nove meses despois procédese a reformar o sistema de goberno local —o terceiro vector da conxuntura—. A entrada en vigor en xuño dese mesmo ano da LOREG, que fixaba as regras de elección democrática do persoal político local e o protagonismo atribuído aos partidos políticos no proceso, completa o esquema. Coa LBRL defínense as corporacións locais como organizacións administrativas dotadas de autonomía. A *autonomía local* é a «idea de política»⁶ que latexa na norma, ata o punto de constituír desde o punto de vista da linguaxe un dos temas do momento. Xunto a esta idea cómpre ter en conta outra: a atribución ás corporacións locais dunha «visión corporativa». Aínda que a LOREG diseña un específico sistema de representación política e mecanismos de control e de rendición de contas propios do parlamentarismo racionalizado, tales coma a moción de censura⁷, que dan lugar a unha específica acción de goberno e a un «sistema político local» como esfera electoral específica, a concepción subxacente no deseño organizativo plasmado pola LBRL lastra esta concepción, onde o alcalde preside a un tempo o órgano executivo (comisión de goberno) e o órgano de control e deliberación política (o pleno), e onde, ademais, este último órgano mestura funcións administrativas menores e cuestións políticas de calado⁸. Pero é que ademais, cunha conexión remota co artigo 140 da Constitución (que fala non soamente de *goberno*, senón tamén de *administración* local a cargo dos concelleiros), estes, os concelleiros, son conceptualizados no novo sistema de goberno local como cargos representativos responsables de parcelas administrativas. Verbo disto, a figura do «concelleiro-delegado», con facultade non só de dirección, senón *de xestión* dos servizos, apunta a unha politización da xestión ordinaria⁹ e plasma a idea do cargo electo a cargo de expedientes administrativos. Finalmente, a viabilidade do novo sistema de recursos humanos requiría que «o Estado» ditase un conxunto de regras. Así, o artigo 90.2 da LBRL prevía que este ditase normas de descrición de postos de traballo e as normas básicas da carreira administrativa, o que se reiteraba nos artigos 129 e 168 do TRRL. De igual modo, era a Administración do Estado a responsable de articular un mecanismo imprescindible para que operase o sistema de carreira previsto: as normas de provisión de postos (art. 168 TRRL).
- d) Xunto aos elementos descritos, é importante salientar que outras secuencias abundan no carácter crítico do período considerado, xa que por separado o seu impacto sería menor (Pierson, 2004:55). Así, en primeiro lugar e nun contexto de crise económica e de forte destrución do emprego, no mesmo mes de agosto de 1984 dítase a Lei

32/1984, de modificación de determinados preceptos do Estatuto dos Traballadores. A norma xeneraliza a «contratación temporal», desvinculando o seu emprego de situacións netamente conxunturais e facendo posible o seu uso indiscriminado no panorama laboral, aínda tratándose de necesidades permanentes¹⁰. A partir daquela posibilitábase unha forte precarización das relacións laborais. Contratos de «fomento de emprego», por «lanzamento de nova actividade» —ambos cunha duración máxima de ata tres anos— de «prácticas», «formación» ou a «tempo parcial» constitúen unha paisaxe habitual na xestión de recursos humanos do noso país. Esta circunstancia tivo un impacto notable sobre a laboralización dos persoais das entidades locais. Pero é que resultou relevante unha coincidencia: cando o artigo 177.2 do TRRL —en 1986— dispuxo que as corporacións locais podían contratar persoal laboral fixo ou de duración determinada, e incluso «demais modalidades previstas na lexislación laboral», operárase poucos meses antes unha profunda reforma do mercado de traballo mediante a Lei 32/1984 citada.

Ao mesmo tempo, outro proceso sociopolítico con relevancia na laboralización foi o intenso aumento dos cadros de persoal na segunda metade dos anos oitenta, coincidindo ademais cos fondos da Comunidade Económica Europea que chegaron desde o ingreso de España o 1 de xaneiro de 1986. O impacto derivado da integración europea foi posto de manifesto por Piedrahita, Steinberg e Torreblanca (2007). De posuír unha renda media por habitante situada no 71% da media europea a igualarse practicamente. Pero tan importante como a cohesión económica resultou o fluxo de fondos europeos cara ao noso país, cuantificados por estes autores nun saldo positivo de 93 500 millóns de euros en prezos do 2004. Vía Fondo Social Europeo e mediante o mecanismo dos Convenios do Instituto Nacional de Emprego-Corporacións Locais, estas pasaron a desenvolver un papel relevante na provisión de infraestruturas locais, equipamentos e servizos. Así pois, reforma do emprego público laboralizadora, flexibilización do contrato temporal e ampliación acelerada de cadros de persoal pola vía de fondos comunitarios proporcionaron o marco para a laboralización destes cadros.

Tamén en 1985 se promulga outra norma que podería denominarse como «secundaria» no período de reforma da función pública, pero que se atopa no fondo da evolución do mesmo: a Lei Orgánica 11/1985, do 2 de agosto, de Liberdade Sindical (LOLS). O interese da mesma estriba non soamente en que para efectos da lei se consideran «traballadores» non só os suxeitos dunha relación laboral, senón tamén aqueles que o fosen dunha relación de carácter administrativo ou estatutario, é dicir, funcionarios públicos, coa excepción dos membros das Forzas Armadas ou Institutos Armados de carácter militar (art. 1.2). Coa LOLS, unha previsión da LMRFP, que a negociación das condicións de emprego se efectuaría coa «representación sindical dos funcionarios públicos» (art. 3.2.b), recóllese en toda a súa plenitude. Mediante a figura do sindicato «máis representativo» é como se opera a participación de funcionarios na determinación das condicións de traballo nas Administracións públicas, xa sexa mediante os procedementos de consulta ou os de negociación (art. 6.º LOLS). Conságrase así un modelo «sindicalizado» de participación funcional¹¹, que posteriormente será recollido en 1987.

O proceso de reforma prolóngase así durante ano e medio, de agosto de 1984 a abril de 1986. É un período relativamente breve, complexo pola profundidade da reforma, onde os gobernos locais do segundo mandato —o de 1983 a 1987— teñen que «aprender» a xestio-

nar os seus efectivos persoais nun contexto de repregamento da ACE, de certa competencia autonómica, de profunda destrución de emprego, e tamén de crecemento acelerado da oferta de servizos públicos locais.

4. A DINÁMICA INSTITUCIONAL: AS INERCIAS NO EMPREGO PÚBLICO LOCAL

Ata agora enmarcáronse as oportunidades de actuación que os anos 1984 a 1986 lles ofreceron aos actores —antigos e emerxentes— intervinientes no contorno institucional do emprego público local e a oportunidade de alterar a traxectoria seguida pola institución ata ese momento nun contexto de conxuntura crítica. Esta epígrafe aborda os arranxos institucionais que estes consolidaron nese contexto e como os seus efectos se proxectaron no tempo. Para iso emprégase a noción de «retornos positivos». Que caracteriza os retornos positivos? De acordo con Pierson, (2000a; 2004) a quen se segue neste punto, é un concepto que, importado desde a economía, se refire aos mecanismos de intercambio social, de interrelación entre os actores, cuxa adopción implica uns determinados efectos de aprendizaxe e de coordinación, pero que unha vez consolidados seguen unha traxectoria incremental e resultan de difícil reversión, dando lugar a unha dinámica inercial ou «camiño de dependencia». No ámbito das institucións administrativas, a súa adopción vese favorecida por aspectos como a natureza colectiva do proceso político, pola súa densidade institucional e a súa complexidade; quer dicir, o elevado número de actores intervinientes (no caso obxecto de estudo constituídos polo persoal político, funcionarios, sindicatos e outros niveis de goberno), as súas expectativas e intereses normalmente adaptables en función da situación, o seu distinto poder de intercambio, ou tamén, pola opacidade intrínseca da posta en práctica das medidas de xestión (que require normalmente da formalizada linguaxe xurídica). Ao mesmo tempo cómpre ter en conta que os retornos positivos son especialmente, tal e como destaca Pierson (2004), «procesos», isto é, non son eventos causais facilmente identificables, senón fenómenos sociais de despregamento longo, de movemento lento, o que esixe un período temporal de estudo igualmente longo.

Esta epígrafe analiza a evolución de diversos fenómenos acontecidos no emprego público local a partir de tres que, tal e como se postula, teñen a súa orixe no período 1984-1986 e son explicables en función da dinámica de retornos positivos: a notable laboralización e a precarización asociada do emprego público local, a politización da xestión e o característico modelo de negociación colectiva que arraigou na xestión local de recursos humanos. Para cada un destes fenómenos, de acordo co esquema analítico de Pierson (2000a; 2004), preséntase o concreto mecanismo causal implicado, os aspectos contextuais que conducen á súa consolidación e, chegado o caso, os que o intensifican. Asemade, tómase en consideración un período temporal relativamente longo, o que transcorre entre 1986 e 2006, exposición adecuada para analizar os «camiños de dependencia». Tendo en conta que a conxuntura crítica que se postula tivo lugar entre os anos 84-86, os vinte anos posteriores son un período idóneo para avaliar os seus efectos.

Ora ben, antes de referirse a cada unha das tres dinámicas autorreforzantes que se van considerar, é preciso ter en conta que o período sometido a consideración pode cualificarse, con xustiza, como de auténtica «re-creación» da Administración Local.

4.1. A re-creación da Administración Local

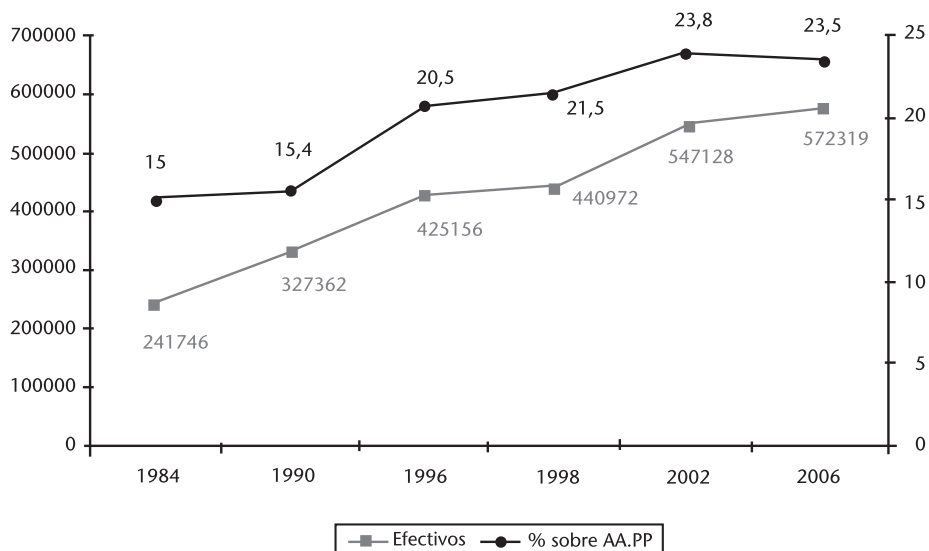
O persoal das entidades que integran a Administración Local estaba constituído en 1984 por pouco máis de 240 000 efectivos. En 1989 eran máis de 300 000. En 1995 andarían cerca dos 400 000. O importante crecemento de persoal evidencia a relevancia adquirida pola esfera local na España democrática. Con todo, estes valores absolutos, como mostra a táboa 1, non van acompañados en termos relativos. Se en 1962 os empregados locais supuñan o 28% dos servidores públicos, en 1984 constituían o 18%, e en 1989 pouco máis do 14%. Non sería ata a década dos noventa cando os efectivos ao servizo dos gobernos locais se achegarían a unha cuarta parte do total. Non obstante, aínda que non tanto en termos cuantitativos, a reforma democrática local supuxo unha renovación da estrutura socioprofesional dos seus efectivos e, polo tanto, un cambio das súas actitudes e valores. Cando se estuda o emprego público local no noso país é preciso ter en conta que por cantidade e calidade a Administración Local actual vén dunha «planta» establecida a partir dos anos oitenta, tal e como a táboa 1 evidencia.

Táboa 1: Evolución efectivos locais

1984	1990	1996	1998	2002	2006	
Efectivos	241 746	327 362	425 156	440 972	547 128	572 319
% sobre AAPP	15 %	15,4 %	20,5 %	21,1 %	23,8 %	23,5 %

Fonte: Elaboración propia sobre Carrillo Barroso (1991 e, Boletín do Rexistro Central Persoal (MAP)

Gráfico 1: Evolución efectivos locais



4.2. Dinámicas inerciais (1): Laboralización

A LMRFP determinou a posibilidade de laboralización da Administración Pública. A reforma do sistema de goberno local acompañou nese proceso ao ampliar notablemente as funcións susceptibles de ser prestadas mediante o recurso á contratación laboral. Ademais, as posibilidades de emprego de fórmulas contractuais máis flexibles aumentaron mediante a reforma do mercado de traballo operada en 1984. Como se viu, o contexto —crise económica— e as necesidades de afrontar a ampliación de servizos deixaron nas mans das novas elites locais a posibilidade de aumentar a laboralización dos cadros de persoal, posibilidade que se materializou notablemente.

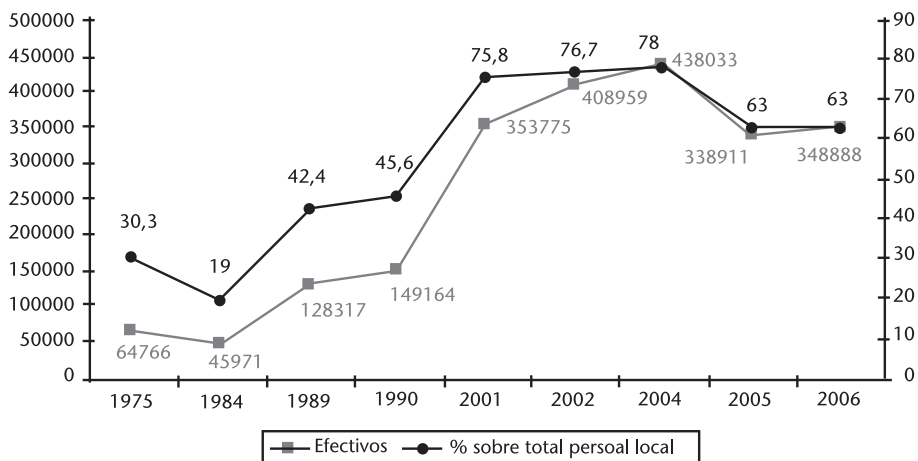
Os datos da táboa 2 mostran como o arranxo institucional operado en 1984-1986 aparece posteriormente como fortemente inercial. As cifras chaman a atención. Se en 1984 o 19% dos efectivos locais eran laborais, en 1989 constituían máis do 42%, o que demostra que a reforma operou como un auténtico resorte, como un punto de inflexión na liña de tendencia. A dinámica institucional posterior mostra o seu arraigamento: no ano 2004 o persoal laboral chegou case ao 80% dos cadros de persoal locais, estabilizándose posteriormente (anos 2005-2006) arredor do 63%.

Táboa 2: Evolución persoal laboral

	1975	1984	1989	1990	2001	2002	2004	2005	2006
Efectivos	64 766	45 971	128 317	149 164	353 775	408 959	438 033	338 911	348 888
% sobre total persoal local	30,3 %	19 %	42,4 %	45,6 %	75,8 %	76,7 %	78 %	63 %	63 %

Fonte: Elaboración propia sobre Rodríguez Socorro (1975), Carrillo Barroso (1991) e Boletín do Rexistro Central de Persoal (MAP)

Gráfico 2: Evolución persoal laboral



A forte laboralización non é o único fenómeno observable. Unha porcentaxe relevante do persoal ao servizo das entidades locais encontrábase vinculada a través de fórmulas xurídicas non permanentes (interinos, contratados por obra ou servizo, subvencións), o cal deu lugar a un fenómeno persistente e característico do emprego público local, o da súa elevada temporalidade, algo denunciado ademais por institucións como o Consello Económico e Social (2004) ou o Defensor do Pobo (2003). Como a táboa 3 mostra, polo menos un terzo dos cadros de persoal desde 1995 atópanse nesta circunstancia.

Táboa 3: Evolución precariedade laboral

	1995	1999	2003
Efectivos	104 257	149 075	153 238
% sobre total persoal local	27,1 %	32,4 %	30,4 %

Fonte: Elaboración propia sobre datos FEMP (2006)

A inercia e posterior reprodución da laboralización pódese explicar desde o marco analítico dos retornos positivos, analizando os actores beneficiarios e a súa lóxica subxacente:

- As elites locais atoparon, mediante a fórmula do persoal laboral, sometido a menores cautelas no acceso que os funcionarios, un mecanismo áxil de recrutamento. Ao mesmo tempo, como mostra Pierson (2000a:258), unha dinámica autorreforzante favorece asimetrías de poder. No caso da nova clase política municipal, as decisións de recrutamento que implicaba a ampliación de persoal permitía ofrecerlles un ben público, os empregos, aos propios habitantes do municipio, o que, se por unha banda actuaba como un amortecedor fronte á crise económica, noutras ocasións produciu fenómenos clientelares, isto é, cargos ofrecidos normalmente á base electoral do propio persoal político, dando lugar a persoal que accedeu sen as cautelas propias do sistema de mérito¹². Un segundo mecanismo é o proporcionado pola contratación temporal, que como algúns economistas laborais (Doeringer e Piore, 1983; Piore 1983) mostran, nun mercado interno como é o público, altamente rexido por regras, constitúe un «mercado secundario» altamente disciplinado e controlable, o que estimula o seu mantemento para o persoal político, que se libra así dos controis típicos dun sistema burocrático, tendo en conta que as consecuencias desta práctica necesitan tempo para evidenciarse, sendo o seu horizonte político o do mandato de catro anos, o que supón un factor de intensificación dos procesos de retorno positivo.
- As entidades locais afrontaron o reto da ampliación de cadros de persoal derivada do crecemento na oferta de servizos locais coa resposta aprendida institucionalmente, clásica na Administración Local. Foi unha circunstancia que reforzou o proceso de laboralización.
- Outro axente beneficiado ocasionalmente foron as centrais sindicais. A forte presenza do persoal laboral dá pé a prácticas de negociación colectiva dunha intensidade maior que a predicable do persoal funcionario. Sen esquecer outro incentivo: a presenza da precarización e o mecanismo habitual posterior da *consolidación* deste tipo de persoal dálle un rol relevante ao sindicato como intermediario na negociación e mellora (pola vía da súa estabilización) das condicións de emprego destes colectivos precarizados, maioritariamente laborais. Os postos precarios constitúen «portos de entrada»

(Doeringer e Piore, 1983:342) entre os mercados laborais primario (fixos) e secundario (temporais). Procesos de consolidación que constitúen «estacións» de paso (Piore, 1983:197) nesa «cadea de mobilidade» habitual da contratación temporal inicial, logo reiterada e finalmente «estabilizada», propia da xestión de efectivos nas entidades locais do noso país¹³.

- Non son o único actor interesado no mantemento desta dinámica. Como a FEMP (2006) puxo de manifesto recentemente, o fenómeno definido como de precarización, isto é, de falta de estabilidade do persoal, deriva tamén dunha lóxica perversa ocorrida no período: a que levou ás comunidades autónomas a delegaren servizos nas entidades locais alleos á súa competencia pola vía perversa das subvencións anuais. Por esta vía, a de xestión dos coñecidos «servizos impropios», miles de entidades locais prestan servizos propios das comunidades autónomas (servizos sociais especializados de muller, terceira idade, desenvolvemento local e promoción económica) financiados cun horizonte orzamentario anual.

4.3. Dinámicas inerciais (2): Politización burocrática

Estreitamente ligado á característica anterior está o fenómeno que se pode cualificar como de «politización burocrática». En primeiro lugar, hai que ter en conta que os dispositivos profesionais e permanentes de xestión do sistema de recursos humanos (secretario, IEAL, asistencia) foron substituídos na LBRL por un potente «contorno executivo» (Márquez Cruz, 1997) con responsabilidade en materia de xestión de persoal: alcaldes e concelleiros delegados «de Persoal» pasaron a ser os responsables sobre o terreo da xestión burocrática, precisamente por esta característica, pouco favorecedora da permanencia das políticas de persoal, agravada ademais pola pouca entidade da maioría das corporacións locais. A situación anterior era a dun exercicio da función limitado ao control formal, xurídico, da xestión, pero a solución institucional adoptada, deixar a xestión na esfera política, non resultou a máis adecuada.

En segundo lugar, a práctica arraigada tras a LBRL foi a «exclusividade», a dedicación *full time* dos cargos electos ás funcións políticas. Aproximadamente 73 000 cargos públicos na actualidade¹⁴ conforman o censo do persoal político local. Un trazo deste colectivo tras a LBRL é o da súa dedicación exclusiva á política local. Así Márquez (1994) cita que o 22% en Galicia e o 18,5% na Comunidade Valenciana¹⁵ desempeñaban cargos municipais remunerados e con dedicación exclusiva. Xunto a esta sorte de «profesionalización» crecente dos cargos políticos locais atopamos algunhas patoloxías típicas, como o desempeño político de tarefas burocráticas. Como exemplo, Delgado e López-Nieto (1994:319) citan un estudo de Brugué i Torruella (1991) no que máis da metade do centenar de concelleiros e alcaldes enquisados perciben a súa tarefa dacabalo entre as funcións políticas e xerenciais¹⁶.

Ao mesmo tempo, no contexto temporal analizadoponse de manifesto a falta de consolidación do novo modelo de función pública local, favorecida por outras circunstancias: en primeiro lugar, pola abdicación da Administración Central nas corporacións locais. A LBRL e o TRRL de 1986 prevían que a implantación da reforma da LMRFP no ámbito local requiría que o *centro* ditase o conxunto de normas que a fixesen posible. Pois ben, tal previsión foi incumplida, o cal deixou un amplo espazo para a acción dos actores políticos. A consecuencia desta non-política agrávase se temos en conta que, dos pouco máis de 8 000 municipios, 6 817, o 84%, teñen un censo de poboación menor de cinco mil habitantes. O uniformismo característico do réxime local deseñado pola LBRL fixo o resto, xa que non existía previsión

ningunha para as pequenas entidades locais. A autonomía local (e a potestade de autoorganización asociada) puido ter sentido nos 1 200 municipios maiores de 5 000 habitantes e nas deputacións provinciais, cabidos e consellos insulares. Pois ben, nin para os primeiros se ditaron normas sequera subsidiarias. Nin se actualizou nin se derrogou expresamente o obsoleto regulamento de 1952, segundo a previsión da propia LBRL, como especialmente tampouco se procedeu a fixar o marco técnico para implantar o sistema de postos de traballo. Nin regras sobre descrición de postos-tipo, nin normas de carreira administrativa ou de provisión de postos foron ditadas, a pesar da previsión establecida desde 1985 e 1986, o que tivo non pouco que ver co fracaso da súa implantación nunha Administración Local «habituada» culturalmente á tutela superior e cunha orientación xurídica, isto é, afeita recorrer á norma¹⁷. A abdicación do centro respecto ao desenvolvemento do novo modelo de función pública local reforzou a politización.

Outra actuación do centro, asociada á anterior, foi a «desafortunada política» (Rodríguez Álvarez, 2005:275) de non efectuar a convocatoria de prazas dos denominados a partir de 1985 «funcionarios con habilitación nacional» (FHN), algo que mostra claramente a táboa 4 e que non se había corrixir ata mediados dos noventa¹⁸, e cuxa consecuencia foi a diminución porcentual notoria destes funcionarios.

Táboa 4: Evolución efectivos Corpos Nacionais

	1984	1990	1994	1998	2002	2006
Efectivos	5 507	5 103	5 246	5 792	5 658	5 684
% sobre total persoal local	2,27 %	1,6 %	1,3 %	1,3 %	1,0 %	1,0 %

Fonte: Elaboración propia sobre Carrillo (1991), Boletín estadístico RCP (MAP)

Desde mediados dos oitenta, o número de FHN atópase fixado arredor dos cinco mil efectivos totais, un número próximo aos máis de catro mil «directivos de confianza», nos termos empregados pola FEMP (2006:86), o que non coaduvou á profesionalización do emprego público local, ao diminuír o peso dunha función pública que, aínda cunha orientación formalista, era recrutada sobre valores administrativos comúns e profesionais. Esta política do centro favorecía tanto ás comunidades autónomas, que vían aumentar as súas posibilidades de establecer administracións de base territorial¹⁹, como ás elites locais, que non contaban con eventuais límites de actuación.

4.4. Dinámicas inerciais (3): Un modelo de emprego público caracterizado pola negociación colectiva

En termos prácticos, a dinámica do emprego público local caracterízase no período sometido a estudo polo arraigamento dun modelo de negociación das condicións de traballo fortemente sindicalizadas. O termo «sindicalización» fai referencia non tanto á taxa de afiliación do persoal público local como a un dos trazos característicos do mesmo: o papel protagónico que na xestión do emprego público local teñen os sindicatos «máis representativos» nos termos da LOLS. A reforma sindical de 1985 potenciou o seu papel no contorno público. A opción lexislativa de decantar a representación sobre as seccións sindicais (art. 6.º LOLS) e

non sobre os órganos electivos deu lugar a un modelo «sindicalizado» de participación. Posteriormente, a promulgación da Lei 9/1987, do 12 de xuño, sobre órganos de representación e participación na determinación das condicións de traballo reforza esta papel. Son os sindicatos, non os órganos electos (delegados ou xuntas de persoal), os que teñen o rol negociador. Esta reforma legal opera sobre un contorno institucional, o municipal, que xa desde 1981 contaba cunha norma que practicamente lles permitía ás centrais sindicais «coexistir» o devir da política de persoal a escala local e que, como reflectía a súa exposición de motivos, soamente pretendía «canalizar a rica dinámica participativa» que coñeceron os concellos a partir da súa renovación democrática en 1979. Xustamente da intensidade e extensión das prácticas de negociación colectiva na Administración Local no período considerado dan idea tanto os intentos xudiciais de poñerlle freo á mesma, en forma dunha xurisprudencia contraria²⁰, como os informes do Tribunal de Contas²¹.

Os impactos da reforma hainos que buscar no que supón unha alteración de facto do deseño inicial do marco institucional do emprego público local. Respecto disto, Olmeda (1999:636), sobre a base da conceptualización de McGregor (1991), diferenciou tres alternativas de deseños de sistemas de persoal público: o «sistema de mérito», termo que neste traballo se utilizou como sinónimo de burocracia ou función pública, contraposto á segunda alternativa posible; o «sistema de padroádego», baseado na proximidade ao dirixente político gañador; e, finalmente, o denominado «sistema de negociación colectiva».

Pois ben, as pautas de negociación colectiva típicas da Administración Local española, cunha intensidade superior á da Administración Central ou á das comunidades autónomas, e as súas prácticas asociadas de clasificación sobre pautas colectivas, de promoción baseada na antigüidade e, especialmente, as pautas de recrutamento que favorecen os postos «de ingreso» (ou «de entrada» na terminoloxía de Piore) configuran un modelo resultante moito máis próximo aos modelos de emprego público típicos do sistema de negociación colectiva que aos sistemas de mérito coma o español, articulado arredor dos mecanismos da análise de postos de traballo. Os textos analizados²² baixo a denominación de «pactos colectivos», «acordos reguladores de relacións laborais» ou «acordos de condicións de traballo» ou, simplemente, «convenios» poñen de manifesto o seguinte:

- a)O acordo amplo en todos eles sobre materias económicas, na súa maioría por riba das previsións da respectiva lei de orzamentos, en forma de cláusulas de revisión salarial, fondos de produtividade compensatoria ou similar.
- b)A asunción sindical de facultades organizativas (horarios, fixación de quendas, potestades xerárquicas).
- c)A modificación directa de preceptos legais (réxime disciplinario, permisos e licenzas, conceptos retributivos).
- d)A negociación de procesos de consolidación de persoal precario e sistemas específicos «de acceso» ao emprego público (bolsas de temporais, tribunais, baremos, sistemas selectivos).
- e)O acordo sobre sistemas de retribución, todos eles de tipo colectivo, en poucas ocasións baseados nos mecanismos de análise, descrición e valoración de postos de traballo ou moito menos no rendemento.

Así as cousas, o mecanismo de negociación colectiva das condicións de emprego baseado no modelo do sindicato máis representativo leva asociados diversos «reforzadores». Dun lado, deposita na sección sindical o protagonismo de concertación e mellora das condicións

de traballo xunto co empregador, a Administración, que ten un papel unilateral no modelo clásico das burocracias. Ao mesmo tempo, o feito de que a «maior representatividade» se basee na presenza efectiva nas instancias de representación dos empregados públicos, na audiencia electoral así denominada, implica un fenómeno de competencia entre organizacións sindicais e, consecuentemente, unha dinámica reivindicativa por parte dun actor, o sindicato, fronte a outro cun horizonte temporal máis limitado e con ausencia ou debilidade de aprendizaxe, o persoal político (Pierson, 2004:40) e cuxa consecuencia é, invariablemente, unha tendencia á alza, artificial, das retribucións, un «incremento excesivo do gasto público local en persoal», tal e como recoñece a FEMP (2006:93), algo que se agrava pola circunstancia de producirse esa negociación dun modo atomizado e disperso, entidade a entidade, que debe «valorar os seus postos de traballo» desde 1986 sen referentes comúns nin criterios homoxeneizadores. A este respecto, mesmo o recente informe da Comisión para o estudo e preparación do Estatuto Básico do Empregado Público recomendaba reformar a dinámica da negociación colectiva nas entidades locais coa finalidade de «homoxeneizar as condicións de emprego do persoal e facilitar un procedemento de negociación máis obxectivo e rigoroso» (2005:178).

4.5. Impactos sobre o marco institucional

A dinámica posterior a 1986 mostra como foi o patrón institucional fixado na conxuntura crítica o que se mantivo posteriormente e caracterizou o emprego público local en España. Ora ben, os tres trazos enunciados teñen uns impactos asociados:

1. Un primeiro trazo é a presenza moi maioritaria do persoal laboral e, de modo asociado, unha alta taxa de temporalidade. Dous terzos do persoal local son laborais. Que significa este feito polo que atinxe á profesionalización do emprego público? Ademais da mutación establecida institucionalmente, este fenómeno supón a non garantía da inmovilidade burocrática, a introdución de valores e lóxicas alleas ao servizo público²³ pensados para un contorno industrial e, característica histórica do noso réxime local, procedementos máis laxos de ingreso deste colectivo²⁴.
2. Unha segunda característica é un grao de politización elevado na xestión administrativa, fenómeno favorecido polo desinterese do centro, o que supón un contexto pouco propicio ao xurdimento de valores de mérito no recrutamento e no exercicio profesional, agravado pola ausencia de regras específicas.
3. Finalmente, un marco institucional que mostra trazos máis próximos a un modelo de negociación colectiva, coas súas características de contractualización e fixación colectiva das condicións de emprego, que ao de mérito, fortemente regulamentado.

As dinámicas de autorreforzo son o fundamento das pautas de inercia dunha institución, e a súa explicación causal hai que buscala na súa utilidade desde o punto de vista dos actores intervinientes e en que resulte funcional para os seus intereses e esquemas cognitivos (Mahoney, 2000:517). Así as cousas, a reforma operada na conxuntura crítica favoreceu determinadas asimetrías de poder dalgúns actores (Pierson, 2000a), a clase política local principalmente, pero tamén de organizacións sindicais ou outras administracións territoriais; asimetrías que foron materializadas principalmente pola laboralización posibilitada en 1984-1986, algo non claro no momento da reforma, pero que acabou creando expectativas de mantemento e reprodución da situación para algúns actores, situación que non fai fácil a súa reversión. A consecuencia en canto ao impacto final é a existencia de emprego público

local institucionalmente débil e a existencia problemática dunha burocracia profesional, aínda que non en termos «de saída» si de acceso meritocrático ao sistema.

5. CONCLUSIONES

O propósito do artigo era argumentar como —nun contexto de semellanza de normas formais reguladoras— os gobernos locais contaban cun aparato administrativo menos profesionalizado que o das comunidades autónomas ou a Administración Central.

A resposta ensáíase a partir dos postulados do novo institucionalismo, nunha perspectiva que combina as aproximacións histórica e da elección racional. Respecto á hipótese de investigación en liña cos postulados do neoinstitucionalismo histórico, postula que a traxectoria preburocrática característica da burocracia local española foi «interrompida» (Krasner, 1984) no seu desenvolvemento a partir dos anos oitenta por un conxunto de reformas legais e procesos políticos e sociais converxentes que, aínda que afectaron e, de feito, refundaron o marco institucional do emprego público local, non conseguiron dar lugar a un modelo de emprego público profesionalizado. Este período dos anos oitenta ao que se fai referencia, que *rompe* a traxectoria seguida ata daquela, sitúase entre os anos 1984 e 1986. No devandito período atopamos como un conxunto de secuencias causais formalmente independentes — unha alta politización dos gobernos locais democráticos do segundo mandato, a reforma socialista da función pública, a promulgación dun novo sistema de goberno local, cambios na regulación do mercado de traballo— converxen (ou se «intersectan») nun punto no tempo, dando lugar ao que, de acordo co enfoque disciplinar adoptado, se conceptúa como unha «conxuntura crítica» (*critical juncture*) para a institución (Capoccia e Kelemen, 2006; Mahoney, 2000, Pierson, 2004). É un período que abre oportunidades de axencia para os diversos actores que operan no contexto institucional —a nova clase política local, outros niveis de goberno, os sindicatos— e que dá lugar a que as decisións que arraigan nel se caractericen por ser incrementais, de difícil reversión e inerciais. Esta é xustamente a hipótese que se apunta no traballo de investigación: hai que indagar nos arranxos institucionais consolidados no devandito período de cambio, onde todas as opcións estaban abertas, para entender o desenvolvemento e a dinámica posterior da institución.

De acordo co marco analítico de Pierson (2004; 2000a) dos «retornos positivos», arguméntase que no devandito período se consolidan tres arranxos fortemente inerciais no marco institucional do emprego público local: a súa elevada laboralización e taxa de temporalidade, característica en comparación coa Administración Central, a politización dos cargos burocráticos locais e, finalmente, o característico modelo de negociación colectiva na súa xestión de recursos humanos. Para contrastar a hipótese opérase do seguinte modo:

- a) En primeiro lugar, tendo en conta que falamos dun «proceso» de despregamento lento, tómase en consideración un período longo, o que vai da finalización da conxuntura crítica (1986) ata 2006. Un trazo característico dos fenómenos de *path dependence* é que, sendo fenómenos sociais cun horizonte causal curto, o seu impacto é longo.
- b) En segundo lugar, procédese a identificar os concretos mecanismos causais implicados nos retornos ou reforzos positivos e os axentes beneficiados, relacionándoos cos datos dispoñibles.

A este respecto hai suficiente evidencia empírica para relacionar o fenómeno da laboralización do emprego público local e a súa precarización asociada co carácter de mercado laboral «secundario» característico dos colectivos laborais nun sistema de persoal altamente

formalizado como o público. Un actor beneficiado co *status quo* existente sería a clase política local que dispón dun recurso para a súa base electiva municipal, con ou sen fenómenos asociados de clientelismo. Pero tamén as comunidades autónomas que adoitan delegar parte dos seus servizos nas entidades locais —os denominados pola FEMP como «servizos improprios»— ou os propios sindicatos máis representativos. Verbo disto, e nalgúns casos, estes xogarían un papel de intermediación na estabilización profesional dos colectivos de persoal precarizado, circunstancia tamén funcional para a súa propia consolidación institucional e que se ve favorecida pola orientación a curto prazo típica do ciclo político e pola densidade e complexidade tipicamente xurídica das administracións de raíz napoleónica (Parrado, 2008) coma a española, factores que, de acordo con Pierson (2004:40), intensifican os procesos de retorno positivo.

Ao mesmo tempo, un fenómeno característico da paisaxe local no noso país é a ocupación política de postos non xa de dirección, senón tamén puramente xestores. Esta circunstancia veu favorecida tanto polo deseño constitucional operado pola reforma do réxime local en España como polas ideas subxacentes plasmadas, por exemplo, na noción de *corporación* representativa, que mestura formulacións de política e de xestión. Neste punto, aínda que a evidencia dispoñible apunta na dirección proposta, os datos son máis limitados.

Constatouse así mesmo —a partir de datos de produción propia, aínda que non representativos— como o modelo de emprego público local vixente no noso país non pode ir asociado á variante de «pechado» ou «aberto» con que se clasifican habitualmente os sistemas de mérito. Está en vigor actualmente en non poucas institucións —con independencia do tamaño, sexan locais ou provinciais— un modelo de coxestión das condicións de traballo, de auténtica negociación colectiva, onde o interese público non sempre é o beneficiado e onde a típica rotación e orientación a curto prazo dun actor, a clase política, contrasta coa permanencia e aprendizaxe (mecanismos asociados ao retorno positivo) doutro actor, o sindicato máis representativo.

A situación descrita arrinca das decisións adoptadas e favorecidas no período 1984-1986. O resultado non sería o mesmo se as secuencias causais descritas —por exemplo, a reforma laboralizadora da función pública— chegan a ter lugar de modo non simultáneo coa reforma do mercado de traballo ou coa masiva recepción de fondos característica da integración europea; ou mesmo se todo iso non chega a ter lugar nunha situación de intensa politización dos concellos españois. Característico de que o cándido importa é, ademais, a circunstancia de que este auténtico «choque» que refundou a Administración Local se produciu cunha función pública local con notables trazos pre-burocráticos e respecto á cal as elites políticas do momento tiñan unha elevada desconfianza. É notable que no debate político do momento non houbera espazo discursivo para a cuestión de como profesionalizar a función pública local, sendo un paradigma a discusión parlamentaria da LBRL respecto dos corpos nacionais.

A descrita é unha traxectoria e contexto que, tendo en conta os seus trazos diferenciais respecto da Administración Central, explicaría a diferente institucionalización burocrática. Respecto disto cómpre ter en conta que os resultados descritos (laboralización, politización burocrática e sindicalización da xestión de recursos humanos) teñen un notable impacto na burocracia local e mostran como, fronte a propostas máis sumarias centradas en aspectos como o reforzo dos funcionarios con habilitación de carácter nacional para frear a corrupción urbanística, a cuestión é máis complexa e ten máis que ver coa súa debilidade institucional, o que converte o tema nunha cuestión de fundamental importancia se se pretende garantir

a imparcialidade política, a seguridade xurídica e a transparencia dun nivel de goberno, o local, responsable no 2006 en termos cuantitativos do 15% do gasto público total, pero que cualitativamente ostenta responsabilidades en importantes parcelas que incumben ao benestar e á calidade democrática dos cidadáns españois.

Notas

- ¹ Boletín Estadístico do Rexistro Central de Persoal, a 1 de xullo do 2007.
- ² Subscrita por España en 1988 e publicada no Boletín Oficial do Estado do 20 de xaneiro de 1989.
- ³ No traballo vaise empregar a noción de «emprego público» por contraposición á de «función pública», exclusivamente xurídica e limitada ao persoal sometido ao dereito administrativo; opción que permite seguir a evolución de colectivos imprescindibles para explicar a dinámica institucional, como o persoal laboral ou o non permanente. Denominacións como «servizo civil» non forman parte, polo menos de momento, da tradición administrativa española. Ao mesmo tempo prefírese o uso da expresión «marco institucional» no canto de «institución» pola circunstancia de que a profesionalización da burocracia local do noso país non soamente é abordada en normas tipicamente ordenadoras, senón tamén nas propias do chamado «réxime local».
- ⁴ As eleccións xerais de outubro de 1982 déronlle unha rotunda maioría absoluta ao PSOE, co 48% dos votos e máis de douscentos deputados.
- ⁵ Ademais, mediante o Real decreto 861/1986, do 25 de abril, concretoouse o réxime de retribucións dos funcionarios de Administración Local, que esixía que «o establecemento ou modificación» do complemento específico se operaría mediante unha técnica concreta: a valoración de postos de traballo (art. 4.2).
- ⁶ «Como demostra a nosa historia e proclama hoxe a Constitución, dicir réxime local é dicir autonomía» (Exposición de motivos da Lei).
- ⁷ Este «modelo parlamentario» vaise acentuar en 1999 co Pacto Local, cuxo paquete lexislativo dará carta de natureza á «moción de confianza».
- ⁸ Este deseño foi parcialmente alterado no 2003, limando algún destes aspectos. Así, a Lei 57/2003, que modificou a LBRL e creou o réxime de «grandes cidades», posibilitou que nestes municipios o alcalde puidese delegar a presidencia do pleno, dándolle ao tempo un carácter máis político ao residenciar máis competencias netamente administrativas na entón denominada Xunta de Goberno Local.
- ⁹ Aínda que é certo que este deseño non se atopa tanto na LBRL como nunha norma regulamentaria de desenvolvemento, ditada no período obxecto de análise: os artigos 120 e 121 do Regulamento de Organización, Funcionamento e Réxime Xurídico das Entidades Locais, aprobado por Real decreto 2568/1986, de 28 de novembro.
- ¹⁰ É o que se chamou a «descausalización» das relacións laborais. Os contratos temporais, que ata esa data unicamente podían realizarse para atender necesidades conxunturais, son autorizados para calquera suposto. O que significa que supostos non temporais pola súa propia natureza, que ata a data eran os únicos que xustificaban o recurso ao contrato de traballo temporal, eran desde entón susceptibles de ser encadrados en fórmulas contractuais «á carta». É dicir, que se autorizaba que o emprego permanente e estrutural puidese cubrirse con contratos non permanentes como medida de estímulo do emprego.
- ¹¹ Cuxo alcance non cabe minusvalorar, xa que negocian organizacións sindicais, non as instancias representativas dos funcionarios, e onde se instaure ademais un sistema de forte competencia sindical, xa que a maior representatividade se outorga segundo o resultado obtido nas eleccións aos órganos representativos, e que é realmente a súa verdadeira función: determinar a implantación real de cada sindicato.
- ¹² O uso indiscriminado e incorrecto da contratación laboral (duración máis alá do tempo previsto, encadeamentos) deu lugar a outro fenómeno: miles de traballadores foron declarados «fixos» polos tribunais de xustiza. O panorama non cambiaría ata 1998, data a partir da cal os propios tribunais laborais crearon unha figura non prevista legalmente: a dos «traballadores indefinidos non fixos do cadro de persoal».

- ¹³ De feito, tras a LBRL ditouse o Real decreto 2224/1985, do 20 de novembro, polo que se regula o acceso á Función Pública Local do persoal contratado e interino das Corporacións Locais, que constituía o enésimo intento de «afrontar a solución definitiva ao problema que suscita a existencia deste tipo de persoal» (exposición de motivos da norma). Esta deseñaba un sistema formalmente aberto, pero que primaba notoriamente os denominados «servizos prestados», cuxa puntuación podía aplicarse na fase de oposición. O persoal que non superase as probas podía continuar prestando servizos en calidade de interino. O parecido cos procesos de 1977 e 1979 é palmario, recorrendo a outra fórmula habitual no panorama institucional.
- ¹⁴ Datos do Ministerio do Interior. Dispoñible en www.mir.es.
- ¹⁵ Fonte: Bianuario estatístico sobre o Goberno e a Administración Local na Comunidade Valenciana. Valencia. Federació Valenciana de Municipis i Provincies. 1994.
- ¹⁶ Un caso notorio constituíu o denominado «Protocolo de retribucións de cargos electivos locais», acordado pola Federación Valenciana de Municipios e Provincias, que fixa un baremo retributivo para a dedicación exclusiva dos alcaldes e concelleiros da Comunidade Valenciana. Sobre a base dun número determinado de concelleiros, habitantes e orzamento, recoméndanse unhas bandas salariais análogas ás funcionariais. A título de exemplo, nunha corporación de ata 11 concelleiros e 5 000 habitantes a comparación faise cun xefe de servizo, nivel 24 e 37 000 € anuais.
- ¹⁷ Unicamente se ditou en 1986 a normativa regulamentaria que permitía implantar na nómina o sistema retributivo, o Real decreto 861/1986, do 25 de marzo. Ata 1991 non se actualizaron os mecanismos de acceso á función pública local, en forma de regras básicas e programas mínimos (Real decreto 896/1991, do 7 de xuño).
- ¹⁸ De feito, foi a Oferta de Emprego Público de 1996 a que empezou a cambiar a tendencia. A partir deste ano e ata 2006 foron máis de catro mil as prazas convocadas.
- ¹⁹ Posibilidade que podería xogar a prol da profesionalización do emprego local se estas asumisen este rol. Unicamente Cataluña ditou en 1990 o seu regulamento de persoal das entidades locais, o Decreto 214/1990, do 30 de xullo, un texto de elevada calidade técnica.
- ²⁰ Gráfica resulta a sentenza do Tribunal Supremo do 22 de outubro de 1993 cando razoaba a imposibilidade de dar carta de natureza a unha negociación que daría pé a oito mil unidades diferentes, «pactando cada unha ao seu libre albedrío».
- ²¹ Verbo disto, o Pleno do Tribunal de Contas, na súa sesión do 20 de xullo do 2006, aprobou unha «Moción sobre control interno, garda da contabilidade, xestión de persoal e contratación nas Entidades Locais», oportunamente elevada ás Cortes Xerais, na que se sinalaba como principais deficiencias e irregularidades, ademais de que as entidades locais adoitan carecer da RPT, da laboralización crecente e do acceso deste persoal con menores requirimentos, do fenómeno da negociación unitaria das condicións de traballo de funcionarios e labo-rais a través de acordos non sempre comunicados, o que dificulta o seu control.
- ²² Estudáronse textos de concellos, cabidos e deputacións correspondentes ao período analizado, radicados en diversas comunidades autónomas: Comunidade Valenciana, Andalucía, Galicia, Madrid, Murcia, Baleares, Cataluña, Canarias e País Vasco.
- ²³ Un exemplo é a controversia xudicial referida a cá debe ser a sanción se unha entidade local incorre en contratación fraudulenta: a habitual, consistente na condena á firmeza? ou ben a conciliación dos valores de mérito inherentes ao ingreso na Administración?
- ²⁴ De feito, non será ata 2007 cando se homologará o procedemento de ingreso do persoal laboral ao vixente para o funcionarios, impoñendo a «oposición». Ata entón, é dicir, desde 1984 ata 2006, o sistema selectivo habitual será o «concurso», tal e como fixaba o regulamento na materia de 1991.

BIBLIOGRAFÍA:

- ALBA E VANACLOCHA. 1997. «Presentación», en Alba e Vanaclocha (coord.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*. Madrid: Universidad Carlos III e BOE.
- BALLART E RAMIÓ. 2000. *Ciencia de la Administración*. Valencia. Tirant lo Blanch.
- BAÑÓN, R. 1986. «Función Pública Local en España: movilidad, carrera y profesionalización del personal», en *CIVITAS, Revista española de Derecho Administrativo*, n.º 51, xullo-setembro de 1986.
- BEZES, P. e M. Lodge. 2006. «Historical Legacies and Dynamics of institutional change in administrative systems». Fukuoka (Japón): IPSA World Congress. 9-13 de xullo.
- BOTELLA, J. 1992. «La galaxia local en el sistema político español», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 76. Madrid: CEC.
- CAPÓ GIOL, J. 1991. «Elecciones municipales, pero no locales», en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 56, pp. 143-164. Madrid: CIS.
- CAPOCCIA, G. e D. Kelemen. 2006. «The Study of Critical Junctures in Historical Institutionalism», en *Political Methodology*, pp. 1-30.
- CARTA IBEROAMERICANA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. 2003. Documento aprobado pola V Conferencia de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Apoiada polo XIII Cume Iberoamericano de Xefes de Estado e de Goberno. Santa Cruz de la Sierra. Bolivia. 14-15 de novembro do 2003.
- CONSELLO ECONÓMICO E SOCIAL. 2004. *Informe 3/2004 sobre la temporalidad en el sector público*. Aprobado polo Pleno do Consello na súa sesión ordinaria do 22 de decembro do 2004. Dispoñible en www.ces.es. [20-06-2008].
- DEFENSOR DO POBO. 2003. Funcionarios interinos y personal eventual: la provisionalidad y temporalidad en el empleo público. Colección Informes, Estudios y Documentos. Documento dispoñible en www.defensordelpueblo.es. [20-06-2008].
- DOERINGER E PIORE. 1983. «Los mercados internos de trabajo», en Toharia (comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*, pp. 341-368. Madrid. Alianza.
- ECHEBARRÍA, K. 2006. «Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas», en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 34, pp. 126-146.
- EVANS, P. e J. Rauch. 1999. «Bureaucracy and Growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" State structures on economic growth», en *American Sociological Review*, vol. 64. n.º 5 (oct. 99), pp. 748-765
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS E PROVINCIAS. 2006. *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Dispoñible electrónicamente en www.femp.es/index.php/formación_y_estudios/estudios/trabajos_recientes/. [24-05-08].
- FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS E PROVINCIAS 2002. *El empleo público en la Administración Local española: estabilidad y temporalidad*. Dispoñible electrónicamente en www.femp.es/index.php/formación_y_estudios/estudios/trabajos_recientes/. [24-05-08].
- FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. 2007. *Urbanismo y democracia: alternativas para evitar la corrupción*. Documento dispoñible en www.falternativas.org. [12-02-08].
- GONZÁLEZ-HABA GUISSADO, V. M. 1985. «La Función Pública Local en el marco de la reforma burocrática española», en *Revista de Administración Pública*, n.º 107, pp. 329-356. Madrid: CEC.
- GREENER, I. 2005. «The Potential of Path Dependence in Political Studies», en *Politics*, vol. 25 (1), pp. 62-72.
- GREIF, A. e D. Laitin. 2004. «A Theory of Endogenous Institutional Change», en *American Political Science Review*, n.º 4. pp. 1-57.
- GRUPO DE ESTUDIOS DE POLÍTICA CRIMINAL. 2007. *Manifiesto sobre corrupción urbanística y otras conductas delictivas relacionadas*. Aprobado en Madrid pola Asemblea Xeral os días 29 de novembro e 1 de decembro do 2007. Documento consultado o 8 de xaneiro do 2008 en www.gepc.es
- HALL, P. e R. Taylor. 1996. «Political Science and the Three New Institutionalism», en *Political Studies*, XLIV, pp. 936-957.
- 1998. «The potential of Historical Institutionalism: a response to Hay and Wincott», en *Political Studies*, XLVI, pp. 958-962.
- HAY E WINCOTT. 1998. «Structure, Agency and Historical Institutionalism», *Political Studies*, XLVI, pp. 951-957.
- IMMERGUT, E. 1998. «The theoretical core of the New Institutionalism», en *Politics and Society*, vol. 26, n.º 1, pp. 5-34.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. 1989. *Políticas de selección en la función pública española: 1808-1978*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- KRASNER, P. 1984. «Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics», en *Comparative Politics*, pp. 223-246.

- LINDNER, J. e B. Rittberger. 2003. «The Creation, Interpretation and Contestation of Institutions-Revisiting Historical Institutionalism», en *JCMS*, vol. 41, n.º 3, pp. 445-473. Oxford. EE. UU.
- LONGO, F. 2004. *Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós.
- LONGO, F. 2006. «Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de Servicio Civil», en Echebarría, K. (editor). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública.
- MAHÍLLO, J. 1976. *La Función Pública Local y sus problemas actuales*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. 1994. «Bases para el estudio de la inestabilidad política en los gobiernos locales», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 86, octubre-diciembre de 1995. Páginas 261-311.
- MÁRQUEZ CRUZ, G. 1997. «Transición y normalización del sistema político local en España», en Alba e Vanaclócha (coord.). *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, pp.141-204. Madrid: Universidad Carlos III e BOE.
- MAHONEY, J. 2000. «Path Dependence in Historical Sociology», en *Theory and Society*, vol. 29, n.º 4, pp. 507-548.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2005ª. Estatuto Básico do Empleado Público. *Informe de la Comisión*. Madrid. Abril do 2005.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. 2005b. *Libro Blanco para la reforma del gobierno local*. Madrid.
- MOSHER, F. 1999 (1968). «La democracia y el servicio público: los servicios colectivos», en Shafritz, J. e A. Hyde. (eds.). *Clásicos de la Administración Pública*, pp. 817-838. México: Fondo de Cultura Económica.
- OLÍAS DE LIMA, B. 1995. «Modelos de ordenación del empleo público. El sistema actual», en Olías (coord.). *La gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*, pp. 29-47.
- OLMEDA GÓMEZ, J. A. 1999. *Ciencia de la Administración. Volumen 1: Teoría de la Organización y Gestión Pública*. Madrid: UNED.
- ORREN, K. e S. Skowronek. 1999. «Orden y tiempo en el estudio de las instituciones: un alegato a favor del enfoque histórico», en Farr, J., J. Dryzek, e S. Leonard. *La ciencia política en la historia*, pp. 378-405. España: Istmo.
- PARRADO DÍEZ, S. 2000. *Sistemas Administrativos Comparados*. Madrid: Tecnos.
- 2008. «Failed policies but innovation trough “layering” and “diffusion” in Spanish Central Administration», en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 21, n.º 2, pp. 230-252
- PETERS, G. 2003. *El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- PIEDRAFITA, S., F. Steinberg e I. Torreblanca. 2007. «La europeización de España (1986-2006)», en *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano*, n.º 39/2007. www.realinstitutoelcano.org. [09-07-08].
- PIERSON, P. 2000a. «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», en *The American Political Science Review*, vol. 94, n.º 2, pp. 251-267. EE. UU.
- 2000b. «The limits of design: explaining institutional origins and change», en *Governance*, vol. 13, n.º 4., pp. 475-499.
- 2004. *Politics in Time: History, Institutions and social analysis*. Princeton.
- PIORE. 1983. «Notas para una teoría de la estratificación del mercado de trabajo», en Toharia (comp.). *El mercado de trabajo: teorías y aplicaciones*, pp. 193-221. Madrid: Alianza.
- PRATS CATALÁ, J. 1995. «Los fundamentos institucionales del sistema de mérito: la obligada distinción entre función pública y empleo público», en *Documentación Administrativa*, n.º 241-242. *Monográfico sobre la renovación del sistema de mérito y la institucionalización de una función directiva pública en España*, pp. 11-59.
- RAMÍO, C. e M. Salvador. 2005. *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- RODRÍGUEZ ÁLVAREZ J. L. 2005. «Administración Local: acceso y temporalidad de los nombramientos, provisión de puestos de trabajo, retribuciones y estructura de niveles, movilidad e instrumentos de planificación de los recursos humanos y definición de puestos», en *Presupuesto y Gasto Público*, n.º 41, pp. 271-286. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- RODRÍGUEZ SOCORRO, A. 1975. «Estudio estadístico de los funcionarios de las Corporaciones Locales en el periodo 1969-1973», en *Revista de Estudios de la Vida Local*, n.º 187, pp. 547-574. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- SALVADOR, M. 2005. «La función pública autonómica como institución: ¿buscando alternativas o reforzando un modelo? Los casos de la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Catalunya», en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 12, pp. 129-151.
- SCHARPF, F. 1997. *Games real actors play: actor-centered institutionalism in policy research*. Westview.

- SKOCPOL, T. e P. Pierson. 2002. «Historical Institutionalism in contemporary Political Science», en *Political Science: the state of discipline*. Berkeley.
- SULEIMAN, E. 2000. «Es Max Weber realmente irrelevante», en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.º 17-18 (enero-agosto). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- THELEN, K. 1999. «Historical Institutionalism in Comparative Politics», en *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 369-404.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL. 2008. «Índice de percepción de la corrupción 2008». Presentado o 23 de setembro do 2008 na Fundación Ortega y Gasset. Disponible en www.transparencia.org.es [24-09-08].
- TORREBLANCA, I. 2001. «Principios, intereses, instituciones y preferencias: un análisis de la racionalidad de la ampliación de la Unión Europea», en *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 4, pp. 71-95.
- TOLBERT, P. e L. Zucker. 1983. «Institutional sources of change in the formal structure of organizations: the diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935», en *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, n.º 1 (marzo 1983), pp. 22-39.
- TRIBUNAL DE CONTAS. 2006. *Moción sobre el control interno, llevanza de la contabilidad, gestión de personal y contratación en las Entidades Locales*. Aprobado polo Pleno do Tribunal o 20 de xullo do 2006. Presentado na Comisión Mixta Tribunal de Contas-Cortes Xerais o 21 de novembro do 2006. Documento disponible en www.tcu.es [20-03-08].
- WEBER, M. 1993 (1922). *Economía y Sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. Décima reimpresión España: Fondo de Cultura Económica.
- ZUCKER, L. 1977. «The role of Institutionalization in cultural persistence», en *American Sociological Review*, vol. 42, n.º 5, pp. 726-743
- 1987. «Institutional Theories of Organization», en *Annual Review of Sociology*, vol. 13 (1987), pp. 443-464.

Segue vivo o sector do emprego? A fenda entre sectores de emprego e o comportamento político no sector servizos: España, 1989-2003



& **Resumo/Abstract:** *Existe un consenso case total entre as obras que estudan as clases medias respecto da súa natureza heteroxénea. Pola outra parte, suxeríuse que existe un novo factor ou mesmo unha fenda social que divide a toda a sociedade, o sector do emprego. Propúxose unha combinación de ambas as teses, heteroxeneidade e sector, segundo a cal o sector nos axudaría a entender a diversidade existente entre as clases medias como sinala a heteroxeneidade. Con este artigo preténdese estudar esta formulación. Para iso, analízase a influencia da división entre os sectores de emprego público e privado no comportamento político do sector servizos en España durante o período comprendido entre 1989 e o 2003. Esta investigación contempla varios aspectos: voto, ideoloxía (posicionamento) e afiliación a sindicatos. Da análise dos datos despréndese que o sector do emprego non resulta tan importante como se suxeriu, pero que debe terse en conta para entender fenómenos concretos, como os movementos sindicais.*

& **Palabras clave:** sector do emprego, comportamento político, clases medias, movemento sindical, voto

1. APUNTAMENTOS TEÓRICOS: A DIVERSIDADE DA CLASE MEDIA E O SECTOR DO EMPREGO

Ao falar das clases medias, adóitase argumentar que son moi heteroxéneas (Heath e Savage, 1994, 1995; Savage, 1991). Dado que se trata dunha opinión moi estendida, dedicáronse moitos esforzos analíticos á comprensión de tal diversidade. Neste sentido, o sector do emprego presentouse como unha das variables que contribúe substancialmente a explicar a heteroxeneidade no plano social. A intención deste artigo é avaliar tal asunción utilizando o caso de España como exemplo.

O sector do emprego recibiu menos atención que outras variables ou factores á hora de explicar o comportamento político das persoas. Malia que só un reducido grupo de estudosos lle prestou atención a este aspecto, suscitou máis interese nas últimas dúas décadas. Se se ten en conta o modo en que se definen as clases sociais, pódense distinguir dous grandes argumentos que fan fincapé na importancia da división sectorial. A nosa análise está orientada ao segundo destes argumentos.

No que se refire ao primeiro argumento, algúns investigadores utilizaron o sector do emprego como criterio definitorio da posición social (N. De Graaf and B. Steijn, 1996; P. Svensson e L. Togeby, 1991; Togeby, 1990)¹. Independentemente do grao de interese das conclusións destes autores, este argumento enfoca o problema asociando o criterio da pertenza a un sector coa clase e, xa que logo, non discirne entre os efectos do sector e a clase no comportamento político. Polo tanto, esta formulación non é válida para investigar a influencia que exerce o sector en concreto.

O segundo argumento non contempla o problema derivado da superposición de clase social e sector do emprego, dado que se consideran conceptos diferentes. Os autores que seguen esta liña de pensamento son aqueles que resultaron de interese para a elaboración deste artigo.

1.1. Efectos do sector do emprego

O sector do emprego tense cada vez máis en conta como variable importante. Segundo os principais precursores desta teoría (H. Kitschelt, 1993; P. Dunleavy, 1980a e 1980b)², atopámonos ante unha nova fenda social que afecta a toda a sociedade no seu conxunto. Con todo, isto non significa que sigan a mesma liña argumental. Mentres que Kitschelt parece evitar unha formulación conceptual fundamentada na clase social e dá maior relevancia ás experiencias de mercado laboral e as ideas e conceptos persoais que estas comportan, Dunleavy fala dunha certa autonomía entre as divisións políticas e de clase baseada no sector produtivo, ao que se refire como a división entre público e privado.

H. Perkin (1989) tamén afirma a existencia deste tipo de fenda. Con todo, o seu razoamento contempla a xestores, administradores e expertos, todos eles baixo a categoría de «profesionais», e non á poboación activa na súa totalidade. Isto implica que o sector do emprego non sempre se considerou unha fenda sociopolítica adicional con influencia en toda a sociedade. De feito, é máis habitual que se incorpore ás análises como unha preocupación dos investigadores interesados no estudo das clases medias ou, máis en concreto, dalgúns grupos dentro destas. Neste sentido, a diferenza entre sectores basearíase na heteroxeneidade que se observou no comportamento político do sector servizos (Graaf e Steijn, 1996; Hanlon, 1998; Lash e Urry, 1987). Así mesmo, a concentración de persoas pertencentes a

unha nova clase no sector público explicaría que o seu comportamento e actitudes estivesen máis en sintonía coa esquerda ou con posicións radicais. Isto podería propiciar entre as clases medias e a clase obreira un interese pola unión (Macy, 1991).

Independentemente diso, outros estudosos que se centraron en investigar este asunto rexeitan a idea de que o sector do emprego sexa unha variable explicativa clave (McAdams, 1987; Goldthorpe & Marshall, 1997). A. Heath e M. Savage (1994) dan un bo exemplo, a pesar de que insistan na importancia da división sectorial nalgunhas categorías ocupacionais. Ademais, esgrimiuse outro argumento que reforza a importancia do sector do emprego á vez que subliña que non é posible saber se a súa relevancia se debe a un proceso interno de selección ocupacional ou á posición do sector e as condicións laborais que implica (Alt & Turner, 1982; Savage, 1991). É máis, suxeriuse que o desenvolvemento do estado de benestar supuxo unha nova fenda social entre aqueles que esixen máis e mellores servizos públicos e aqueles que reaccionan en contra das subidas de impostos, aínda que esta división social non sexa tan pronunciada como as clásicas: urbano/rural ou reforma/status quo (Svensson & Togeby, 1991; Harrop & Miller, 1987). Finalmente, expúxose que o sector do emprego debería considerarse como unha variable intermedia entre a clase social e o comportamento político, e que parte dos seus efectos deberían interpretarse en termos de clase (Marshall et al., 1988).

Neste ensaio preséntanse varias observacións resultantes da análise de traballos previos. En primeiro lugar, a maioría dos estudos céntranse nun campo específico, o que consideramos que facilita as conclusións. Con todo, non se lle prestou moita atención á comparación entre distintos campos. Ao levar a cabo tal comparación, como facemos nós, o resultado é bastante irregular, e os patróns non resultan tan fáciles de interpretar. En segundo lugar, a influencia do sector do emprego no comportamento político parece ser unha promesa non cumprida. Aínda que se observaron algunhas diferenzas, non existe unha interpretación unívoca das mesmas, e polo xeral non son tan amplas e permanentes como para dar a impresión de ser unha división, isto é, non todas as diferenzas supoñen necesariamente divisións sociais. En terceiro lugar, dado que a fronteira entre o público e o privado está pouco clara no marco do paradigma neoliberal, resulta cada vez máis difícil establecer diferenzas claras, e non parece probable que este feito vaia cambiar moito no futuro.

1.2. Os principais mecanismos relacionados cos efectos do sector do emprego

Aqueles que lle confiren importancia ao efecto desta división no comportamento político adoitan supoñer que aqueles que traballan nun sector do emprego determinado, tanto público coma privado, apoiarán ao partido que defende os seus intereses económicos (Dunleavy, 1980a e 1980b). Os empregados públicos e funcionarios apoiarán a aqueles partidos cuxos programas propoñan a implantación de políticas públicas e a ampliación da Administración Pública e o seu orzamento. Pola súa banda, os traballadores do sector privado defenderán aquelas consignas políticas que pretendan reducir os impostos que recaen sobre eles. Segundo isto, traballar nun sector supón unha serie de incentivos económicos que fará que as persoas se inclinen cara a un comportamento político homoxéneo. De feito, case todos os autores que lle prestaron atención a este asunto basearon os seus argumentos neste mecanismo: os empregados do sector público dependen dos ingresos do Estado e, xa que logo, interésalles a súa consolidación ou ampliación; mentres que aqueles que dependen do mercado económico apoian as baixadas de impostos, que limitan a expansión do Estado. En con-

secuencia, existe un conflito de intereses que previsiblemente se traduce no terreo político en votos en favor de distintos proxectos políticos e partidos.

A pesar de que esta idea foi maioritaria, a importancia dos valores como variable explicativa púxose de relevancia a miúdo. Esta idea ten máis dunha interpretación posible. A idea de que a natureza do efecto do sector depende da orixe dos valores xera dous argumentos distintos pero perfectamente plausibles: selección interna e características do emprego (Alt e Turner, 1982; Savage, 1991).

Da asunción de que os nosos valores, preferencias políticas e vitais, costumes e gustos se xestan principalmente na infancia e adolescencia, e en calquera caso antes de entrar no mercado laboral, xa como proxección do contorno familiar (Alt e Turner, 1982; Jacobsen, 2001), como resultado de experiencias vitais específicas, ou debido ás condicións de clase ou á decisión persoal derivada da educación, formación ou contorno de amizades, dedúcese o poder explicativo da profesión e o sector do emprego. Polo tanto, dado que a selección interna ten lugar antes de conseguir o primeiro traballo e inflúe no seu proceso de elección, a lóxica causal altérase e xa non é posible argumentar con seguridade nada relativo ao efecto dun factor que xa fora elixido con anterioridade. Isto podería non ser así se se contase con datos sobre as etapas previas á selección dunha carreira, e tal circunstancia non se adoita dar.

Segundo a selección interna, o punto de vista dunha persoa explica o seu comportamento, mentres que se se salienta o papel explicativo do sector do emprego á hora de comprender as ideas políticas das persoas, postúlase que a estrutura económica é un elemento fundamental en tal explicación.

Por outra banda, podemos supoñer que a diferenza entre os valores das persoas que traballan en distintos sectores se explica pola diferenza de condicións en que se realizan certos traballos da esfera pública e privada. Traballos supostamente semellantes poden implicar distinto grao de esforzo e coñecemento, así como distintos dereitos e deberes. De feito, as condicións que ofrece o Estado e as das empresas privadas adoitan estar claramente diferenciadas. Xa que logo, baixo a mesma clasificación e nivel laboral, podemos atopar unha ampla gama de estilos de vida e, polo tanto, multitude de ideoloxías e preferencias políticas ben definidas (Knutsen, 2001).

Estes argumentos son perfectamente compatibles, e sería razoable pensar que os mecanismos de pensamentos do ser humano poderían incluílos todos. Non é posible analizar a hipótese da selección interna neste ensaio debido á ausencia de datos precisos. Así pois, centrareime nas outras dúas hipóteses, aínda que non resulte posible separar os seus efectos. De feito, non existe unha razón de peso para afirmar que a dependencia económica inflúe máis no comportamento político que os valores e as actitudes. Podería suxerirse que as situacións económicas afectan ás crenzas, pero esta influencia tamén pode darse na outra dirección e, por tanto, atopámonos ante un punto non probado, a selección interna. Por outra banda, existe un gran desequilibrio entre as distintas rexións no que se refire a obxectivos e o risco relativo de que os seus orzamentos se reduzan ou mesmo se supriman. En consecuencia, é bastante probable que se dean diferenzas substanciais dentro do mesmo estado. Neste sentido, podería argumentarse que aquelas persoas que traballan en servizos sociais, atención médica ou educación son máis proclives a votar por partidos políticos cuxos programas inclúan a promoción da Administración Pública, e que o farían por razóns económicas e ideolóxicas. En calquera caso, a presente análise céntrase na avaliación da hipótese que sostén que

as persoas que traballan nos sectores públicos e privados terán un comportamento político diferente.

2. UNHA ANÁLISE DO CASO ESPAÑOL: VOTO, IDEOLOXÍA E AFILIACIÓN A SINDICATOS

Esta análise consta de tres fases. En primeiro lugar, explico brevemente o significado do concepto de sector servizos, como un modo aceptado maioritariamente para conceptualizar e operacionalizar a clase media (máis en concreto, a clase media-alta). En segundo lugar, describo as técnicas estatísticas utilizadas e os datos que se procesaron con elas. En terceiro lugar, realizo unha exploración e descrición completas da influencia no sector do voto, a ideoloxía e o movemento sindical.

2.1. O sector servizos

A presente análise baséase no comportamento político do sector servizos. Esta clase defínese en función das súas relacións co mundo laboral. Os seus membros son persoas que traballan en organizacións e gozan de certa autonomía no traballo conferida pola súa condición de traballador que goza da confianza do seu empregador. Son traballadores de confianza debido á necesidade de delegar autoridade ou por mor dos seus coñecementos especializados e experiencia (Erikson e Goldthorpe, 1992). Trátase dunha relación contractual de longa duración que implica beneficios futuros, isto é, espérase que aumente o nivel de autoridade e a retribución ao longo dunha dilatada carreira dentro da mesma entidade. Esta clase está composta principalmente por profesionais que traballan por conta allea e persoal técnico, administrativos e xestores moi cualificados. Tamén inclúe aos donos de grandes empresas, aínda que este grupo non ten peso en termos cuantitativos. Goldthorpe e Erikson establecen outra distinción dentro do sector servizos e divídeno en dúas clases, a clase I e a II. Esta distinción baséase no nivel de autoridade, os beneficios e as condicións das que gozan os traballadores. Con todo, é importante facer fincapé na versión restrinxida do concepto de sector servizos, dado que os empresarios e os traballadores autónomos non están contemplados. A decisión de excluír estes dous colectivos fundaméntase en dous puntos. Por unha banda, nestes colectivos obsérvase unha tendencia a apoiar ao Partido Popular (PP) (Gayo, 2006). E pola outra, non está claro que formen parte da clase media, en particular no que respecta aos propietarios de grandes empresas, polo que a súa inclusión na análise afectaría á claridade das conclusións.

2.2. Métodos, técnicas estatísticas e datos

Os datos proveñen principalmente do Centro de Investigacións Sociolóxicas³ (CIS). Estas enquisas sobre o voto pasáronse a un arquivo de datos. A cantidade inxente de información do arquivo de datos creado para analizar o voto e a ideoloxía permitiu incluír entre as variables 35 categorías⁴ profesionais, cantidade esta que non adoita atoparse nas análises sociolóxicas. Este procedemento é moito mellor que a utilización dunha división sinxela entre clases I e II. Así mesmo, a análise levouse a cabo dividindo o arquivo en función das eleccións de ámbito nacional⁵, ou o que é o mesmo, o recuento de votos de todas as eleccións xerais. No que respecta ao voto e a ideoloxía, contemplo as eleccións que tiveron lugar entre os anos 1989 e 2000, dado que os datos para este período son os máis adecuados para o meu propósito.

No que se refire á profesión, parece oportuno desestimar aquelas que só se dan nun sector do emprego, xa sexa o público ou o privado. Se se pretende estudar a relevancia de traballar nun sector determinado para comprender o comportamento político e electoral do sector servizos, o estudo de postos de traballo en que non se atopan representados ambos os sectores non pode arrojar ningún dato respecto da relevancia do sector do emprego. Por esta razón omitín o tratamento en profundidade das seguintes categorías (a pesar de que non se excluíron da análise): farmacéuticos; técnicos de recursos humanos; publicistas; altos cargos da Administración; xestores e directores da industria hostaleira e comercial; axentes e xefes de vendas; corredores de bolsa e de seguros e da propiedade e oficiais da policía e o exército.

Así mesmo, debería quedar constancia de que a categoría de base que se utilizou para as comparacións é a do sector servizos⁶. Xa que logo, nas interpretacións deberíase ter en conta que non fago referencia a ningunha outra categoría fóra desta clase. O principal obxectivo da miña investigación é determinar se o sector do emprego, xa sexa público ou privado, mellora a nosa capacidade para explicar o comportamento político do sector servizos e, polo tanto, a súa natureza heteroxénea. Noutras palabras, os datos que se presentan neste traballo non informan, por exemplo, da probabilidade relativa de que un membro do sector servizos vote a un partido de esquerdas, en comparación coa probabilidade de que un membro da clase obreira faga o mesmo.

Os datos no que respecta á afiliación a sindicatos foron recompilados polo Ministerio de Traballo e Asuntos Sociais⁷ mediante enquisas anuais realizadas entre 1999 e 2003 baixo o nome de «Enquisa de Calidade de Vida no Traballo»⁸. Estas enquisas dirixíronse a persoas traballadoras con máis de 15 anos. A continuación, puxéronse en común todas as enquisas para realizar unha análise exclusiva do sector servizos.

Entre as principais técnicas estatísticas que utilicei atópase unha análise de táboas de continxencia. No entanto, co fin de presentar brevemente os meus resultados, e para que quede patente a influencia do sector do emprego no voto cando se teñen en conta outras variables, tal presentación levarase a cabo principalmente mediante coeficientes de regresión lóxística binaria. As variables dependentes son o recuento de votos do PP⁹ en comparación co resto de partidos políticos (r.p.), do PSOE en comparación con r.p. e de IU en comparación con r.p. Os efectos do sector do emprego contrólanse fundamentalmente a través da profesión, pero tamén o emprego, a idade, a educación e o sexo. No que se refire ao sector do emprego e a ocupación, naqueles casos en que non existía un emprego actual tomamos como referencia o máis recente (é o caso dos desempregados e os xubilados) ou o do cabeza de familia (no caso das amas de casa, os estudantes e as persoas con pensións non contributivas)¹⁰.

2.3. Preguntas que se deben contestar

A miña intención é a de estudar a relación existente entre o sector do emprego por un lado, e o voto, a ideoloxía e a afiliación a sindicatos polo outro. A profesión utilízase como variable de control ou intermedia, dado que pode resultar importante para comprobar se a composición ocupacional de cada sector inflúe nos resultados. No que respecta ao voto e á ideoloxía política, incorporo unha perspectiva transversal que divide a análise por eleccións. Xa que logo, contemplo o cambio parcialmente. De xeito resumido, formulei as seguintes preguntas:

1.) Existe unha relación entre o sector do emprego e as outras variables que se mencionaron (voto, ideoloxía e afiliación a sindicatos)? Deste aspecto despréndense outras tres preguntas:

1.a) Existe unha relación?

1.b) En caso afirmativo, de que tipo de relación se trata? Trátase dunha relación positiva ou negativa? A quen lle afecta?

1.c) Esta relación cambiou co tempo ou mantívose estable ao longo do período comprendido entre 1989 e 2000? Estas preguntas refírense ao voto e á ideoloxía unicamente¹¹.

2.) Esta relación afecta realmente á división do sector, ou vén dada pola distribución profesional desigual entre sectores?

2.4. Voto

2.4.a. Efectos brutos do sector do emprego no voto

A táboa 1 mostra os efectos brutos do sector do emprego no voto. Nela pódese observar que non existe unha relación estatística significativa entre estas variables en ningún outro sentido no que se refire a todos os partidos. Así mesmo, os coeficientes son bastante baixos. Case todos os coeficientes significativos refírense ao voto a IU en oposición a calquera outra alternativa electoral. É o único caso en que o sector do emprego mostra unha relación estable co voto. Déronse lixeiros cambios nesta relación, especialmente entre as eleccións de 1989 e 1993, pero non son significativas desde un punto de vista estatístico. Así pois, deberíase destacar a estabilidade. En todos os casos, os coeficientes son bastante baixos, o que significa que non se poden tirar conclusións definitivas. Con todo, a cantidade e continuidade de coeficientes significativos no caso do voto a IU indica que neste caso si existe unha relación relevante.

A táboa 1 require dalgunhas aclaracións. En primeiro lugar, no que se refire ao voto ao PP, o sector do emprego só toma certa relevancia se o comparamos co voto de IU, e, neste caso, o PP recibe máis apoio do sector privado. Por conseguinte, as diferenzas danse unicamente cando a comparación se realiza cun dos partidos de esquerdas, IU, o máis radical. Pola contra, non se observan diferenzas entre o PP e o PSOE.

En segundo lugar, o voto ao PSOE non parece estar claramente relacionado co sector do emprego e, cando o está (en comparación con IU), o partido socialista recibe máis apoio do sector privado.

En terceiro lugar, e como engadido do anteriormente dito, o apoio a IU é relativamente maior no sector público. En todas as eleccións entre 1989 e 2000, este partido recibe máis apoios por parte de persoas que traballan neste sector. Xa que logo, déronse poucos cambios ao longo deste período. En comparación cos outros partidos, o apoio relativo do sector público a IU aumenta entre 1989 e 1993. Desde ese momento, a relación estabilízase. Se utilizamos como referencia o PP, a influencia do sector varía, alcanzando o seu punto álxido en 1996 e con coeficientes máis moderados en 1993 e 2000. O coeficiente é máis baixo e non resulta significativo en 1989. No que se refire ao PSOE, a cousa cambia, e pódese observar unha redución na relevancia do sector a partir de 1993. Polo tanto, o patrón máis claro que se observou é a relación positiva entre o sector público e o voto a IU. Isto implica que en España o sector do emprego non divide aos votantes entre esquerda e dereita —nin no sentido en que se fai referencia a este feito en traballos de autores internacionais (público = esquerda; privado = dereita) nin no sentido en que se propón para o caso de España (público = PSOE; privado = PP)— senón

que garda relación co apoio a partidos máis específicos, en particular no que se refire a IU. Con todo, cabe interpretar estas tendencias como un apoio moderado da tese que afirma que existe unha tendencia cara á esquerda radical entre os traballadores do sector público.

Dado que os cambios que se observaron no período analizado son pequenos, procede analizar estes mesmos datos sen dividir o arquivo por eleccións. Para iso, baseeime na premissa de que non houbo cambios substanciais nas variables durante o período que vai de 1989 a 2000. Como resultado, obtiven máis casos dispoñibles, o que me permitiu perfeccionar a análise da relación entre o sector do emprego e a profesión. Pérdese a información relativa a cada elección, pero este aspecto xa se cubriu coa análise anterior. Por conseguinte, nas táboas 1 e 2 incluíuse unha columna con información relativa a todo o período. O patrón de comportamento que se reflicte nesta columna é bastante similar ao descrito previamente.

2.4.b. Sector do emprego ou efectos combinados?

Cabe cuestionarse se o efecto do sector do emprego é falso, e é o resultado da distinta composición ocupacional de ambos os sectores, xa que non hai unha correspondencia entre os datos marxinais para as distintas profesións. Así pois, poderíamos non atoparnos ante unha diferenza de sector, senón de profesión e as distintas probabilidades de voto a cada alternativa política. Esta hipótese engadiuse á análise e avalíouse mediante a inclusión da profesión como variable de control. A táboa 2 reflicte o resultado da relación entre sector do emprego e voto segundo a profesión. Noutra análise adicional medín os efectos doutras variables: relación co emprego, a idade, o sexo e a educación¹², que alteraron de forma significativa os coeficientes¹³.

A táboa 2 ofrece información sobre o efecto da profesión na magnitude do coeficiente do sector do emprego respecto ao voto. Esta táboa mostra cambios significativos respecto da táboa 1, e destaca o descenso xeneralizado dos coeficientes. Se se controla o efecto da profesión, nalgunhas eleccións a relación entre sector e voto desaparece, especialmente no que se refire ao voto a IU en contraposición ao voto ao PP. Non obstante, ao mesmo tempo debemos sinalar que algúns coeficientes aumentan, o que podería indicar que se dan efectos combinados que difiren do efecto xeral. Nestes casos, os efectos da composición ocupacional quedarían velados polos efectos do sector do emprego.

No que se refire a efectos netos, pódense destacar varios resultados. En primeiro lugar, desaparece toda relación estatística significativa co voto ao PP, excepto cando se compara con IU ao longo de todo o período (a última columna da táboa 2), e aínda que tal caso se tivese en conta, trátase dunha relación moi pequena. Ao ter en conta os efectos da profesión, o coeficiente para todo o período redúcese un 45% respecto da táboa que presenta os efectos brutos (táboa 1)¹⁴. O PSOE non se ve moi afectado polo sector do emprego e os cambios non son significativos, agás en 1989, ano este en que o coeficiente neto relativo ao voto ao PSOE en comparación con «calquera outro partido» é case un 80% maior que o coeficiente dos efectos brutos e resulta importante a un nivel do 1%. Xa que logo, nas eleccións dese ano, o PSOE parece recibir principalmente votos do sector privado. Ao mesmo tempo, aumenta a distancia con IU. Con todo, se comparamos o apoio que recibe co de IU, os coeficientes baixan ata chegar a ser significativos tan só ao nivel do 10%, de 1993 en diante.

Por outra banda, mantense a inclinación ao voto a IU entre os traballadores do sector público, aínda que o descenso case xeneralizado de coeficiente que se observa tras realizar o control segundo a profesión indica que boa parte da relación observada na táboa 1 viña dada pola composición ocupacional de cada sector. Se nos centramos nos coeficientes de voto a

IU en comparación cos de todos os demais partidos segundo a profesión, podemos observar que o coeficiente para todo o período descende un 29%, e o correspondente ás eleccións do 2000 baixa incluso máis (46%), co que se volve non significativo. Se analizamos esta mesma relación no que se refire aos dous partidos maioritarios, observamos que a diferenza co PP diminúe, e non é significativa en 1993, 1996 e 2000. O mesmo aplícase ao PSOE, excepto nas eleccións de 1989, en que o coeficiente crece. Resulta moi interesante o feito de que se se controla o efecto da profesión, no 2000 non se aprecia división por sectores significativa desde o punto de vista estatístico no que se refire ao voto do sector servizos.

Se temos en conta outras variables de control (idade, sexo, educación e relación co emprego), danse certos cambios nos coeficientes que me gustaría sinalar. O sexo, a relación co emprego e a educación non parecen afectar aos resultados de xeito significativo. Con todo, a idade si ten efectos importantes. Se tomamos a táboa 2 como referencia, podemos observar unha tendencia ascendente dos efectos do sector segundo a idade. No entanto, este fenómeno non se dá en todas as eleccións, mesmo se mantemos a mesma variable dependente. Resultan interesantes os cambios nalgúns coeficientes debido á inclusión desta variable nos modelos de regresión. Estes cambios son relevantes e comentaremos a continuación. Tales cambios gardan relación co voto a IU en comparación co resto das opcións. En primeiro lugar, ao analizar IU en comparación co resto de partidos segundo a idade, obsérvase un aumento nos coeficientes de 1993 en diante, que se volve significativo ($p < 0,05$) nas eleccións do ano 2000. Se a variable dependente é o voto a IU en oposición ao voto ao PP, atopamos multitude de cambios. A inclusión da idade no modelo de regresión sempre exerce un efecto positivo no coeficiente do sector, é dicir, a primeira variable aumenta a relevancia da segunda. Isto ocorre ao longo de todo o período, e en todos os casos o sector convértese en significativo desde o punto de vista estatístico, polo menos a un nivel do 5%. Tomando o caso de IU en oposición ao PSOE, ocorre algo parecido e o control por idades aumenta os coeficientes en todas as eleccións, aínda que no ano 2000, malia duplicarse, non resulta significativo. Aínda que as outras variables de control non parecen exercer moita influencia, a relativa ao sexo require de explicación. Se analizamos a variable IU en comparación con PSOE, observamos que a contribución do sexo á redución dos coeficientes de 1993 e 1996 é palpable, a pesar de que os cambios son pequenos.

Poderían desprenderse varias conclusións do que se analizou ata este punto. Os efectos do sector no voto do sector servizos: 1) son, en xeral, moderados; 2) afectan principalmente e de forma positiva ao voto por IU; 3) reflicten (ata certo punto: entre o 29% e o 45% para todo o período, segundo o contraste) a composición ocupacional diferente dos sectores, que pon en dúbida a súa magnitude moderada confirmada; 4) ao analizar os efectos netos, alcanzan o seu valor mínimo nas eleccións do ano 2000, en que resultan insignificantes, ata ao nivel do 10%; e 5) noutro sentido, a composición de idades oculta outros efectos do sector no voto.

2.5. Ideoloxía

2.5.a. Efectos brutos do sector do emprego na ideoloxía

Ao contemplar a táboa 3 resulta obvio que o sector non tivo un efecto moi significativo na ideoloxía. Se nos fixamos na fila correspondente aos efectos brutos, os coeficientes sempre son significativos pero pequenos, é dicir, pódese demostrar un certo efecto, pero non é

grande dabondo como para que afirmemos que a fenda entre sectores é un feito en España a finais do século XX. Si se pode apreciar unha relación positiva entre o traballo no sector privado e unha inclinación cara a, ou unha maior identificación con, as ideoloxías de dereitas. Así mesmo, os coeficientes cambian lixeiramente durante este período. Con todo, o feito de que o fagan en distintas direccións fai imposible deducir ningún patrón.

2.5.b. Efectos netos do sector

Na fila correspondente aos efectos brutos pódense apreciar algúns efectos relevantes, pero que ocorre cando eses efectos do sector do emprego se controlan mediante a profesión? Atoparemos a resposta na táboa 3. En todos os períodos, de 1989 a 2002, os coeficientes do sector diminúen. Nos períodos de 1993-1996 e 2000-2002, non son significativos. Noutras palabras, atopámonos de novo con que os efectos do sector están condicionados pola profesión. Naqueles casos en que se introducen outras variables no modelo (idade, sexo e educación) non cambian os patróns xerais.

2.6. Afiliación a sindicatos

Quedou patente que a división de sectores non afecta significativamente ao voto ou á ideoloxía. Así e todo, a situación é diferente cando se trata de afiliación a sindicatos. Non hai datos dispoñibles para todo o período, e por iso debemos restrinxir o estudo aos anos comprendidos entre 1999 e 2003, pero resulta evidente que a pertenza ao sector público ou privado supón unha gran diferenza. En poucas palabras, as persoas que traballan no sector público son moito máis proclives a afiliarse a un sindicato. Pese a que as condicións laborais ou o contexto social non parecen condicionar o voto ou a ideoloxía, si parecen xerar as condicións necesarias para que os traballadores contemplan a posibilidade de unirse ao movemento sindical para defender os seus intereses laborais. O voto e a ideoloxía poderían ter unha orixe máis complexa, pero o feito de afiliarse a un sindicato está con toda probabilidade relacionado coas condicións laborais, o contorno organizativo e os incentivos persoais. Polo tanto, a afiliación a sindicatos podería considerarse máis como unha proba das diferenzas entre sectores que como o resultado dun conflito social profundo que divide a sociedade en dous grupos moi marcados, o dos traballadores do sector público e o daqueles que traballan no sector privado. A introdución de variables intermedias no modelo non produce alteracións relevantes, isto é, os patróns sectoriais dos afiliados a sindicatos non se ven afectados, mesmo se se contempla a variable da profesión.

3. CONCLUSIÓN

Antes de proceder ás conclusións, cabe facer unha serie de comentarios. Por unha banda, se se revisan os traballos previos sobre este tema, pódese observar que a maioría dos estudos se centran nun único campo, o que presumiblemente facilita as conclusións. Non obstante, non se lle prestou moita atención á comparación entre distintos campos. Ao levar a cabo tal comparación, como é o caso deste estudo, o resultado é bastante irregular, e os patróns non resultan tan definidos ou fáciles de interpretar. Por outro, a influencia do sector do emprego no comportamento político parece ser unha promesa non cumprida. Aínda que se observaron algunhas diferenzas, non existe unha interpretación unívoca das mesmas, e polo xeral non son tan amplas e permanentes como para dar a impresión de ser unha división significativa, isto é, non todas as diferenzas supoñen necesariamente divisións sociais. Así mesmo, a medida que se fan máis imprecisas as fronteiras entre o público e o privado nun contexto

neoliberal, faise cada vez máis complicado establecer distincións claras entre sectores de emprego.

De forma máis sistemática, e como resultado da análise presentada, podemos emitir unha serie de conclusións finais. Para poder avaliar os efectos da división entre os sectores de emprego público e privado no comportamento político e a ideoloxía do sector servizos, recollín suxestións e ideas dos traballos previos. Pódense formular unha serie de conclusións xerais baseadas nas análises dos datos (véxase táboa 5). En primeiro lugar, a variable do sector do emprego amplía só lixeiramente a nosa capacidade para explicar a natureza heteroxénea do voto e a ideoloxía do sector servizos. O seu comportamento non se ve apenas afectado por esta variable, polo menos en termos xerais. Con todo, por outra banda, tampouco sería correcto desestimar totalmente a súa relevancia, xa que parece que resulta parcialmente significativa. Resulta importante no que se refire ao voto a IU (partido radical de esquerdas): en termos relativos este partido obtén máis votos entre os traballadores do sector público. En terceiro lugar, polo tanto, demostrouse que é un partido de esquerdas, IU, o que recibiu o maior apoio en termos relativos por parte dos traballadores do sector público, o que reforza a hipótese que sosteñen moitos autores internacionais e que afirma que os traballadores do sector público son máis proclives a votar por partidos de esquerdas que aqueles que traballan no sector privado. En cuarto lugar, porén, esta hipótese non se ve referendada polas probas no que se refire ao feito de que o apoio ao partido de esquerdas máis maioritario de España, o PSOE, non parece gardar relación coa división entre sectores de emprego. En quinto lugar, ao avaliar as tendencias transversais pódese observar que o comportamento político se mantivo estable no que respecta á nosa principal variable explicativa durante o período electoral comprendido entre 1989 e 2000. En sexto lugar, o feito de que non se observen diferenzas importantes por sectores no que se refire ao voto ou á ideoloxía, parece negar a existencia dun proceso de selección interno, ou dun proceso de adoutrinamento como consecuencia do traballo no sector público. Parece máis lóxico supoñer que existen diferentes condicións de traballo que afectan a algúns aspectos, e a afiliación a sindicatos é un deles. Neste sentido, a relevancia do sector do emprego non se pode negar por completo, pero está limitada a algúns comportamentos específicos.

Finalmente, segundo estas conclusións, o sector do emprego non parece supoñer unha división que se poida cualificar de «fenda social» por dividir a sociedade no seu conxunto, e non parece resultar un factor condicionante para explicar a natureza heteroxénea do sector servizos. A teor destes resultados, no que se refire a España, só se pode concluír que o que se supoñía era unha nova e crecente fenda social nas sociedades occidentais postindustriais baseadas no estado de benestar foi converténdose co paso dos anos nunha promesa non cumprida que non alcanzou a relevancia doutros factores clave como a clase social ou a orixe racial.

Táboa 1. Efectos do sector do emprego (1) no voto. Coeficientes de regresión lóxística binaria

	1989			1993			1996			2000			1989-2000		
	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N
PP vs. outros partidos (4)	-0.029	0.114	1579	0.088	0.078	2811	-0.034	0.073	3024	-0.074	0.080	2511	-0.009	0.041	9926
PSOE vs. o.p.	-0.185+	0.103	1579	-0.059	0.085	2811	0.126	0.084	3024	0.120	0.093	2511	0.012	0.045	9926
IU vs. o.p.	0.244	0.158	1578	0.481***	0.102	2812	0.473***	0.101	3024	0.412***	0.127	2511	0.432***	0.058	9925
PP vs. PSOE	0.088	0.125	1077	0.097	0.095	1845	-0.113	0.091	2119	-0.129	0.100	1821	-0.026	0.050	6862
IU vs. PP	0.238	0.178	608	0.347**	0.112	1549	0.418***	0.108	1824	0.403**	0.133	1494	0.370***	0.063	5475
IU vs. PSOE	0.325* (2)	0.169	829	0.444***	0.118	1232	0.305**	0.117	1241	0.274* (3)	0.144	893	0.346***	0.066	4195

(1) A variable do sector do emprego operacionalizouse como sector público vs. sector privado. A categoría de referencia é o sector privado.

(2) $p < 0.054$

(3) $p < 0.057$

(4) o.p.

***Significativo estatisticamente, $p < 0.001$; **Significativo estatisticamente, $p < 0.01$; *Significativo estatisticamente, $p < 0.05$; +Significativo estatisticamente, $p < 0.10$.

Fonte: elaboración propia a partir de datos recollidos polo CIS (Centro de Investigacións Sociolóxicas, entidade dependente do Goberno español).

Táboa 2. Efectos netos do sector do emprego no voto, segundo profesión. Coeficientes de regresión lóxística binaria

	1989			1993			1996			2000			1989-2000		
	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N	Coefic.	S.E.	N
PP vs outros partidos	0.002	0.142	1580	0.155	0.097	2812	0.117	0.091	3025	0.011	0.098	2511	0.086+	0.051	9925
PSOE vs o.p.	-0.331**	0.125	1578	0.030	0.105	2812	0.092	0.102	3024	0.166	0.113	2511	0.004	0.054	9926
IU vs o.p.	0.243	0.194	1578	0.369**	0.125	2812	0.348**	0.123	3024	0.222	0.152	2511	0.308***	0.070	9925
PP vs. PSOE	0.188	0.154	1076	0.034	0.120	1846	-0.004	0.111	2119	-0.116	0.120	1821	0.017	0.061	6862
IU vs. PP	0.329	0.240	609	0.190	0.141	1549	0.199	0.134	1825	0.204	0.158	1494	0.203**	0.076	5477
IU vs. PSOE	0.456*	0.215	828	0.257+	0.147	1232	0.233+	0.143	1242	0.085	0.176	893	0.241**	0.08	4195

***Significativo estatisticamente, $p < 0.001$; **Significativo estatisticamente, $p < 0.01$; *Significativo estatisticamente, $p < 0.05$; +Significativo estatisticamente, $p < 0.10$.

Fonte: elaboración propia de datos recollidos polo CIS.

Táboa 3. Efectos do sector do emprego (1) na ideoloxía. Coeficientes de regresión loxística ordinal

	1989-1993		1993-1996		1996-2000		2000-2002		1989-2002	
	Coefic.	S.E.	Coefic.	S.E.	Coefic.	S.E.	Coefic.	S.E.	Coefic.	S.E.
Efectos brutos	0.253***	0.072	0.184***	0.057	0.307***	0.055	0.441	0.139*	0.226***	0.031
Efectos netos segundo a profesión	0.219**	0.085	0.105	0.069	0.170**	0.067		0.025	0.124***	0.037

(1) A variable do sector do emprego operacionalizouse como sector público vs. sector privado. A categoría de referencia é o sector público.
 ***Significativo estatisticamente, $p < 0,001$; **Significativo estatisticamente, $p < 0,01$; *Significativo estatisticamente, $p < 0,05$; +Significativo estatisticamente, $p < 0,10$.
 Fonte: elaboración propia a partir de datos recollidos polo CIS (Centro de Investigacións Sociolóxicas, entidade dependente do goberno español)

Táboa 4. Efectos do sector do emprego na afiliación a sindicatos. Coeficientes de regresión loxística binaria (período 1999-2003)

	Coefic.	S.E.	N
Efectos brutos	1.004***	0.057	6.999
Efectos netos segundo a profesión	0.999***	0.061	

(1) A variable do sector do emprego operacionalizouse como sector público vs. sector privado. A categoría de referencia é o sector privado.
 ***Significativo estatisticamente, $p < 0,001$; **Significativo estatisticamente, $p < 0,01$; *Significativo estatisticamente, $p < 0,05$; +Significativo estatisticamente, $p < 0,10$.
 Fonte: elaboración propia a partir da Enquisa de Calidade de Vida no Traballo.

Tabla 5. Resumo dos efectos do emprego segundo temática

	Voto	Ideoloxía	Afiliación a sindicatos
Efectos brutos	Pequenos	Pequenos	Importantes
Efectos netos segundo a profesión	Máis pequenos	Máis pequenos	Importantes

Notas

- ¹ Togeby inclúe as «novas capas sociais medias» dentro da «clase media». Unha das características das primeiras é que os seus membros traballan principalmente no sector público.
- ² O. Knutsen (2001) apoiou a mesma idea nun estudo sobre os países escandinavos.
- ³ O centro de Investigacións Sociolóxicas (CIS) é unha institución dependente do Goberno. De feito, depende do Ministerio da Presidencia. Os números das enquisas do CIS que se utilizaron son: 2025, 2048, 2061, 2100, 2103, 2104, 2108, 2110, 2127, 2133, 2154, 2156, 2207, 2208, 2210, 2218, 2219, 2240, 2244, 2254, 2264, 2270, 2274, 2285, 2293, 2294, 2307, 2312, 2316, 2384, 2387, 2389, 2392, 2394, 2395, 2396, 2398, 2400, 2401, 2402. No que se refire ás razóns que xustifican o uso agregado destas enquisas, sería conveniente consultar Micklewright (1994) e Caínzos (2001).
- ⁴ Trátase das seguintes: 1. Científicos, 2. Científicos técnicos, 3. Arquitectos, 4. Enxeñeiros, 5. Delineantes, 6. Pilotos de avións, 7. Mariñeiros, 8. Médicos, 9. Veterinarios, 10. Químicos, 11. Enfermeiros, 12. Técnicos informáticos, 13. Economistas e contables, 14. Xuristas, 15. Profesores universitarios, 16. Profesores de educación secundaria (de nenos de entre 14 e 18 anos), 17. Profesores de educación primaria (nenos de entre 3 ou 4 anos e 14 anos) 18. Clero, 19. Escritores e xornalistas, 20. Artistas, deseñadores, decoradores e fotógrafos, 21. Música e espectáculo, 22. Deportistas profesionais, 23. Científicos, sociólogos e especialistas en humanidades, 24. Traballadores sociais, 25. Técnicos de recursos humanos, 26. Publicistas, 27. Altos cargos da Administración Pública, 28. Directores-xestores de empresas, 29. Directores de oficinas, 30. Directores e inspectores do transporte e o comercio, 31. Xestores e directores da industria hostaleira e comercial, 32. Axentes e directores de vendas 33. Corredores de bolsa e de seguros e da propiedade e oficiais da policía e o exército, 34. Oficiais da policía e do exército, 35. Xefes de obra e enxeñeiros técnicos. Estas categorías establecéronse en base a información ocupacional codificada segundo o CNAE-74 de tres díxitos, a clasificación profesional que se utilizou en España.
- ⁵ Non podo asegurar que un lector español considere «nacional» o adxectivo apropiado para este tipo de eleccións. «Nacional» refírese ao ámbito da nación. Con todo, non me gustaría entrar neste tipo de debates, dado que neste traballo «nacional» se refire ás eleccións que se celebran en todo o país.
- ⁶ A categoría de referencia varía segundo o modelo ao que fago referencia. As categorías de referencia máis importantes son «sector privado» e «xefes de obra e enxeñeiros técnicos». En España, a categoría «enxeñeiros técnicos» fai referencia a titulados da carreira de enxeñería de tres anos. Por outra banda, os enxeñeiros estudan entre cinco e seis anos.
- ⁷ Ministerio de Trabajo e Asuntos Sociais.
- ⁸ Enquisa de Calidade de Vida no Traballo.
- ⁹ Para que o lector comprenda a que partidos nos referimos, son necesarias unha serie de aclaracións. En primeiro lugar, o PP (Partido Popular) é un partido conservador. En segundo, o PSOE (Partido Socialista Obrero Español) é un partido socialista pero non demasiado de esquerdas, senón máis ben de centro-esquerda. Para rematar, IU é unha coalición de esquerdas liderada polo PCE ou Partido Comunista Español.
- ¹⁰ Poderíase pensar que a inclusión dos entrevistados en situación de desemprego, especialmente aqueles que non teñen ningunha experiencia profesional, podería afectar aos resultados, dado que se trata de persoas que non se encontran baixo a influencia directa que se deriva de traballar nun sector determinado ou de ter unha profesión en particular. Con todo, como se menciona máis adiante, a inclusión da relación co emprego como variable de control non cambia significativamente os coeficientes lóxicos alcanzados. Para asegurarme, repetín a análise de datos só para as persoas con emprego, en primeiro lugar, e para este grupo xunto cos que traballaron nalgunha ocasión, a continuación (xubilados e parte da poboación desempregada). Tras realizar estes cambios, observei cambios nos coeficientes, pero eran cambios pequenos que non afectan ao patrón xeral de resultados.
- ¹¹ Non existen datos para facer isto mesmo en relación coa afiliación a sindicatos.
- ¹² Ademais da distinción obvia por sexos, estas variables constan das seguintes categorías. Relación co emprego: 1. Traballa ou traballou, 2. Ama de casa ou pensionista (que non traballou), 3. Mozo (estudante ou en busca do primeiro emprego); Idade: 1. 18-24, 2. 25-34, 3. 35-44, 4. 45-54, 5. 55-64, 6. 65 ou máis, Educación: 1. Inferior a educación secundaria (escola, menos de 14 anos), 2. Instituto, 3. Universidade (diplomados), 4. Universidade (licenciados).
- ¹³ Os coeficientes cambiaron de forma sistemática co control segundo idades, aínda que non en todos os casos. Na maioría dos casos, os coeficientes aumentan.
- ¹⁴ Os coeficientes cambiaron de forma sistemática co control segundo idades, aínda que non en todos os casos. Na maioría dos casos, os coeficientes aumentan.

BIBLIOGRAFÍA

- ALT, James e Janet Turner. 1982. «The Case of the Silk-Stocking Socialists and the Calculating Children of the Middle Class», en *British Journal of Political Science*, 12: 2, 239-248.
- CAÍNZOS, Miguel. 2001. «La evolución del voto clasista en España, 1986-2000», en *Zona Abierta*, 96/97, 91-171.
- DUNLEAVY, Patrick. 1980a. «The political implications of sectoral cleavages and the growth of state employment: part 1, the analysis of production cleavages», en *Political Studies*, 28: 3, 364-383.
- 1980b. «The political implications of sectoral cleavages and the growth of state employment: part 2, cleavage structures and political alignment», en *Political Studies*, 28: 4, 527-549.
- ERIKSON, Robert e John A. Goldthorpe. 1992. *The Constant Flux*. Oxford: Clarendon Press.
- GAYO CAL, Modesto. 2003. «Divisiones del sector de empleo y comportamiento político en la clase de servicio», en *Revista Internacional de Sociología (RIS)*, Tercera Época, n.º 35, maio-agosto, 81-104.
- 2006. «Las bases sociales de los partidos políticos en España durante el período 1986-2000», en *ICSO working paper*, n.º 14, 2.º ano, outubro.
- GOLDTHORPE, John H. e Gordon Marshall. 1997. «The Promising Future of Class Analysis: a Response to Recent Critiques», in Marshall, G. (ed.). *Repositioning Class. Social Inequality in Industrial Societies*. Londres: SAGE, capítulo 2, 49-64.
- GRAAF, Nan Dirk De e Bram Steijn. 1996. «The Service Class in a Post-industrial Society. Attitudes and behavior of the social and cultural specialists in the public sector». Relatorio para presentar na reunión RC28 da Asociación Internacional de Socioloxía en Estocolmo, 30 de maio-2 de xuño.
- HANLON, Gerard. 1998. «Professionalism as enterprise: service class politics and the redefinition of professionalism», en *Sociology*, vol. 32, n.º 1, febreiro, 43-63.
- HARROP, Martin e William L. Miller. 1987. *Elections and Voters. A comparative Introduction*. Hong Kong: Macmillan.
- HEATH, Anthony e Mike Savage. 1994. «Middle-class politics», en Jowell, R. et al. (eds.). *British Social Attitudes: the 11th report*. Aldershot, Dartmouth.
- HEATH, Anthony e Mike Savage. 1995. «Political alignments within the middle classes, 1972-89», en Butler T. e M. Savage (eds.). *Social Change and the Middle Classes*. Londres: University College London Press, capítulo 16, 275-292.
- JACOBSEN, Dag Ingvar. 2001. «Higher Education as an Arena for Political Socialisation: Myth or Reality?», en *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, n.º 4, 351-368.
- KITSCHERT, Herbert. 1993. «Class structure and social democratic party strategy», en *British Journal of Political Science*, 23, 299-337.
- KNUTSEN, Oddbjorn. 2001. «Social Class, Sector Employment, and Gender as Party Cleavages in the Scandinavian Countries: A Comparative Longitudinal Study, 1970-95», en *Scandinavian Political Studies*, vol. 24, n.º 4, 311-350.
- LASH, Scott e John Urry. 1987. *The end of organized capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- MACY, Michael W. 1991. «New-Class Dissent in the U.S. and Sweden: A State-Centered Explanation», Brandeis University, 22 de febreiro.
- MARSHALL, Gordon, Howard Newby, David Rose e Carolyn Vogler. 1988. *Social Class in Modern Britain*. Londres: Hutchinson.
- MCADAM, Doug. 1989. «The biographical consequences of activism», en *American Sociological Review*, vol. 54, outubro, 744-760.
- MCADAMS, John. 1987. «Testing the theory of the New Class», en *The Sociological Quarterly*, vol. 28, n.º 1, 23-49.
- MICKLEWRIGHT, John. 1994. «The Analysis of Pooled Cross-Sectional Data: Early School Leaving», en Dale, A. e Davies R. B. (eds.). *Analyzing Social & Political Change. A Casebook of Methods*. Londres: Sage, capítulo 4, 78-97.
- PERKIN, Harold. 1989. *The Rise of Professional Society. England since 1880*. Londres: Routledge.
- SAVAGE, Mike. 1991. «Making sense of middle class politics: a secondary analysis of the British General Election Survey 1987», en *Sociological Review*, vol. 39, n.º1, 26-54.
- SVENSSON, Pelle e Lise Togeby. 1991. «The Political Mobilisation of the New Middle Class in Denmark during the 1970s and 1980s», en *West European Politics*, vol. 14, n.º 4, outubro, 149-168.
- TOGEBY, Lise. 1990. «Political radicalism in the working class and in the middle class», en *European Journal of Political Research*, 18, 423-436.

Alcance do cambio organizativo no sector público europeo



& *Resumo/Abstract: O presente artigo comeza a desentrañar as características dos organismos públicos e do seu contorno (é dicir, aqueles factores que motivan e influencian os procesos de cambio neste sector), á vez que trata de dilucidar algunhas das implicacións que entrañan as aproximacións ao cambio organizativo.&*

& *Palabras clave: cambio organizativo, sector público, administración pública, cultura da organización, modernización*

1. INTRODUCCIÓN

A investigación e a execución de cambios organizativos teñen como obxectivo o perfeccionamento e desenvolvemento das organizacións co fin de incrementar a eficacia e a capacidade de resposta ante cambios externos por medio dunha xestión de persoal, unhas competencias, comunicacións, sistemas e estruturas de maior calidade¹. Trátase dunha disciplina igualmente relevante na práctica para os sectores público e privado, tendo en conta que os métodos e enfoques que lle son propios se aplican actualmente tanto na empresa privada coma na Administración Pública.

Así e todo, os organismos públicos adoitan presentarse como un «caso especial» na investigación sobre cambio organizativo, o cal adoita transmitir a impresión de que a obtención de cambios é notablemente máis difícil (ou quizais, mesmo, imposible) nas institucións gobernamentais que no sector privado.

O presente artigo comeza a desentrañar as características dos organismos públicos e do seu contorno (é dicir, aqueles factores que motivan e influencian os procesos de cambio neste sector), á vez que trata de dilucidar algunhas das implicacións que entrañan as aproximacións ao cambio organizativo.

Así mesmo, defendemos a idea de que o cambio organizativo no sector público non é unha «causa perdida», senón que, pola contra, a Administración conta coas mesmas oportunidades de éxito que o sector privado en canto incumbe ao cambio organizativo, aínda que é certo que os entes públicos se definen por unha serie de características que os distinguen das empresas.

O éxito do cambio organizativo non radica, xa que logo, na mera transferencia individualizada á Administración de conceptos cuxo funcionamento foi previamente probado desde o sector privado, senón máis ben no intercambio de conceptos entre os sectores e na comprobación da súa utilidade práctica no contexto apropiado, así como, en determinados casos, na transformación dos devanditos conceptos².

Para iso é necesario identificar e ter en conta as idiosincrasias dos corpos estatais (e «cuasiestatais»), sen perder de vista o feito de que existen métodos e enfoques do cambio organizativo aplicables a ambos os sectores. Desde unha perspectiva europea, iso implica tamén o recoñecemento da importancia que revisten as culturas xurídicas e institucionais desenvolvidas ao longo da historia no referente á configuración das diversas aproximacións á reforma do sector público.

2. MENSAXES FUNDAMENTAIS

Na actualidade non existe un modelo de cambio organizativo dirixido especificamente ao sector público, polo que é necesario desenvolver un **modelo específico para o sector público de carácter xeral** para o cambio organizativo nas institucións públicas, co fin de contribuír a unha mellor comprensión por parte dos dirixentes públicos das posibilidades de cambio cara a unha posición central do cidadán.

As técnicas procedentes do sector privado son relevantes para o sector público, aínda que é certo que lles corresponde aos seus dirixentes **adaptar** (e non, simplemente, transferir) estas técnicas para adecualas ás necesidades específicas dos organismos públicos e, en última instancia, alcanzar os obxectivos do seu proceso de cambio.

Os organismos públicos diferéncianse daqueles que se enmarcan no sector privado pola cultura da organización, pola súa orientación e polo seu labor. Por iso, os axentes de cambio, tanto internos coma externos, deben comprender e manexar os principios da **cultura das organizacións de carácter público**, que constitúen, xunto co coñecemento das diverxencias coa cultura empresarial das organizacións privadas, un factor clave para o éxito do cambio organizativo.

As estratexias de cambio organizativo poden asentarse sobre **distintos paradigmas subxacentes**: o paradigma racional, o normativo e o coercitivo. Durante o desenvolvemento das estratexias de cambio organizativo, os dirixentes do sector público deben equilibrar estes tres paradigmas de tal xeito que o enfoque elixido sexa reflexo do contexto interno e externo da organización.

3. CAMBIO ORGANIZATIVO NO SECTOR PÚBLICO: RETOS, MOTORES E ENFOQUES

3.1 Que entendemos por cambio organizativo?

Cando falamos de modo xenérico do ámbito do cambio organizativo referímonos, por unha banda, ao estudo científico e académico das organizacións denominado ciencias da xestión ou comportamento organizativo e, por outra, a un conxunto de prácticas reais denominadas xestión estratéxica, xestión de cambio, consultoría de xestión e desenvolvemento organizativo (DO). Este último conxunto de prácticas asóciase cos conceptos de intencionalidade, cambio planificado (ou, máis propiamente, intervencións ou medidas de cambio planificadas, posto que son as intervencións ou medidas as que se planifican, mentres que o cambio resultante non sempre pode dirixirse con igual facilidade). Así, por exemplo, Cummins e Worley definen o DO como «a aplicación, en todo o sistema, dos conceptos propios da ciencia do comportamento ao desenvolvemento planificado, así coma ao perfeccionamento e consolidación de estratexias, estruturas e procesos conducentes á eficacia da organización» (Cummings e Worley, 2004).

O debate relativo á teoría e práctica do cambio organizativo artículase con frecuencia ao redor de tres correntes de pensamento e de acción: a racional, a normativa e a coercitiva, estruturación que resulta de grande utilidade. As características fundamentais de cada unha destas correntes son:

A racional (ou «empírico-racional») implica a utilización de datos e análises para definir oportunidades/cuestións/«problemas» e formular estratexias/enfoques/«solucións». Os precedentes da corrente empírico-racional atópanse na xestión científica e a xestión estratéxica.

A normativa (ou «normativo-reeducativa») entraña o establecemento de normas organizativas e a formación dos membros da organización co obxectivo de modificar a súa visión, orientación e comportamento. As súas raíces localízanse na educación liberal e a psicología humanística.

A coercitiva (ou «político-coercitiva») supón a existencia de liderado (benévolo ou non), coacción ou manipulación destinados a lograr os obxectivos dos axentes de poder no seo da organización. Os seus antecedentes deben buscarse nos ámbitos militar, relixioso e político.

Estas correntes adoitan asociarse, respectivamente, coa consultoría de xestión/desenvolvemento de políticas, desenvolvemento organizativo/desenvolvemento de recursos humanos e administración/xestión no «mundo real», aínda que na práctica, como é

obvio, as tres se funden e integran. O aquí exposto reflíctese na maior parte dos modelos xenéricos estándar sobre os factores asociados ao cambio organizativo.

Por iso, ao referirnos ao cambio organizativo neste artigo, aludimos ao corpo teórico e práctico das ciencias sociais e de xestión que se ocupa do desenvolvemento e o cambio organizativo, en xeral, e do perfeccionamento e a evolución das institucións e servizos públicos, en particular.

3.2 Idiosincrasia do sector público?

As organizacións públicas diferéncianse das privadas na cultura que incorporan, así como na súa orientación e nas tarefas que desempeñan. Ata certo punto, é un tópico afirmar que os entes gobernamentais tenden a atermos a unha cultura máis burocrática que as empresas privadas, caracterizadas, entre outros trazos, por un estilo de xestión máis autoritario baseado no respecto ás xerarquías, a xestión verticalista e a conformidade (Claver, 1999: 455). A toma de decisións adoita basearse en normas e regulamentos, e aplicarse mediante procedementos. Así mesmo, a separación de xestión (desempeñada polos funcionarios públicos) e control (exercido polos políticos) significa que «os organismos públicos posúen menor grao de autonomía e flexibilidade para a toma de decisións que as empresas privadas» (Claver, 1999: 455). Dado que un dos grupos non ten acceso ao control sobre a elaboración da axenda nin sobre a función executiva, a capacidade de execución é limitada. Con todo, débese ter en conta que foi a burocracia (a racionalidade legalista, en palabras de Max Weber) a que lles permitiu ás sociedades occidentais crear os estados modernos e as democracias liberais nas que vivimos hoxe en día, á vez que garantiu a súa natureza esencialmente eficaz e non corrupta. Esta observación pretende recordarnos que os modos de actuación «menos burocráticos» na liña do sector privado poden traer consigo perigos e desvantaxes reais en asuntos públicos.

De feito, aínda que é certo que a súa natureza sufriu modificacións ao longo dos séculos e que a súa interpretación pola nosa banda tamén se transformou e desenvolveu, a burocracia constitúe aínda hoxe un elemento fundamental para o funcionamento da sociedade contemporánea. Neste sentido, os factores clave da burocracia identificados por Weber —separación entre o cargo e a persoa, xerarquía, base normativa e arquivo de documentación— seguen situándose no núcleo de todos os entes organizados e seguen sendo especialmente imperativos no caso dos organismos públicos das sociedades democráticas, onde se esixe transparencia e equidade en todas as actuacións públicas. Moitas das achegas que anuncian o fin da burocracia ou unha alternativa a ela non son máis que unha nova forma de burocracia, non sempre mellorada. Como se verá a continuación, a Nova Administración Pública non é menos burocrática que a tradicional nin, necesariamente, máis eficaz, o cal podería ser especialmente relevante en relación coa nosa concepción dun modelo específico para o sector público de carácter xeral para o cambio organizativo³.

Unha das diferenzas máis importantes entre as empresas e os organismos públicos radica no obxectivo de cada un dos dous tipos de organización. Coa prestación dunha serie de servizos públicos básicos (tales como a sanidade, a educación e a seguridade)⁴ como labor esencial, os organismos públicos existen primordialmente para desempeñar unha función pública, que pode entenderse como «servizo á comunidade» (Hoggett, 2006: 189) ou como preservación da orde pública dentro do estado, segundo a interpretación subxacente das relacións entre Estado e cidadanía. Os entes públicos, como tales, constitúen organizacións baseadas

no valor ou, como afirma Hoggett (2006: 187), «ao contrario que as organizacións privadas de carácter lucrativo, os organismos da esfera pública desempeñan unha serie de funcións que os vinculan directamente coa vida ética e emocional dos cidadáns». Trátase dun trazo que as diferencia claramente das empresas, dado que estas últimas teñen como obxectivo primordial o incremento dos seus beneficios, obxectivo que lles confire unha «tarefa primaria»⁵ menos ambigua e lles outorga, xa que logo, un carácter máis «simple».

Efectivamente, o «enfoque comunitario» dos organismos públicos implica, como Hoggett (2006: 175-194) demostra de modo convincente, que deben desempeñar múltiples tarefas: os gobernos e os seus funcionarios deben sopesar continuamente os dilemas inherentes á prestación de servizos públicos, a saber, recoñecer os dereitos e necesidades dos individuos á vez que manteñen os da comunidade no seu conxunto, todo iso baixo o espectro das cambiantes preferencias políticas. Iso significa que o proceso polo cal se produce un ben ou servizo público —a medida en que o devandito proceso encarna as normas de equidade, transparencia e lexitimidade— é tan importante para o cidadán-consumidor como o propio ben ou servizo e o grao de eficiencia con que se produce.

3.3. E presión para un cambio permanente

Como se indicou anteriormente, o funcionamento dos organismos públicos baseouse tradicionalmente nos procesos máis que na demanda (ou no cliente). No entanto, ao longo dos últimos vinte anos, os políticos foron concedéndolle unha importancia crecente á necesidade de innovación no sector público para responder de forma adecuada a un contorno que cambia con rapidez, así como ás expectativas dos cidadáns e das empresas. O actual impulso á modernización do sector público ten a súa orixe en factores diversos, entre os cales destaca a necesidade de proporcionarlles aos cidadáns servizos públicos dilixentes, perfeccionados e personalizados. Noutras palabras, o sector público recoñeceu que debe satisfacer as necesidades e expectativas públicas de modo máis eficaz mediante a creación de servizos públicos en función das necesidades dos cidadáns, en lugar de adaptalos á súa organización e á súa estrutura.

En efecto, o enfoque uniforme que configurou historicamente o establecemento dos servizos públicos e gobernamentais atópase desfasado con respecto ás necesidades actuais dos cidadáns. Por outra banda, nas dúas últimas décadas asistimos ao incremento da importancia do consumidor como resultado, entre outros factores, das diferentes e máis elevadas expectativas dos clientes tanto no sector público coma no privado. Malia que as súas orixes deben buscarse no sector privado, que foi o primeiro en adoptar os principios da xestión da calidade total (XCT), esta evolución comezou xa a afectar ás actitudes e respostas do sector público ata culminar na procura dun goberno de calidade (Kamarck, 2004). Coa chegada dos servizos 24/7 proporcionados polo sector privado a través das TIC, as expectativas do público experimentaron un cambio incluso máis notable.

Na mesma orde de cousas, coordináronse esforzos destinados a mellorar a prestación e o resultado dos servizos públicos. Aínda que se aprecia un progreso considerable en certas áreas clave dos servizos públicos, por exemplo os logros educativos, a redución da delincuencia, etc., outras requiren considerables melloras, como é o caso das persoas e comunidades que viven no limiar da pobreza e a exclusión social, ou a fenda dixital, entre outros. A clase política ten a plena convicción de que para abordar os problemas que ata agora non puideron corrixirse nas áreas mencionadas, é necesario aplicar enfoques innovadores ás políticas, prácticas e prestacións ofrecidas, e as TIC perfílanse cada vez con máis claridade como un

medio apropiado para promover a innovación no deseño e prestación de servizos ao público para parte dos gobernos, así como para modificar os procesos empresariais internos mediante os cales se producen os devanditos servizos.

Outro factor básico para o avance da innovación no sector público durante os últimos anos foi a necesidade de conter os custos e incrementar a eficiencia, tanto na prestación de servizos públicos como no funcionamento do sector, máis aínda á vista das crecentes restricións orzamentarias/fiscais. Como indican Multan e Albury (2003), o custo dos servizos públicos tende a aumentar a maior velocidade que o resto da economía debido á ausencia de competencia e ao feito de que os beneficios derivados da eficiencia da man de obra son máis reducidos que os derivados da eficiencia do capital. Co fin de impedir o aumento do custo dos servizos públicos por riba do aumento da economía, cómpre incrementar a eficiencia a través da innovación. A alternativa empregada por algúns gobernos ante a presión para conter os custos consiste en intentar reducir os custos directos (principalmente mediante a redución de salarios) e en reestruturar o traballo e as operacións do sector público.

Tendo en conta o exposto ata aquí, sería un erro considerar os factores anteriores de modo independente e sen referencia ao contexto que rodeou o sector público nos últimos anos. Así, por exemplo, a prevalencia da Nova Administración Pública (NAP) e as reformas que orixinou nas administracións públicas de todo o mundo garda relación coa evolución exposta. Neste sentido, a NAP pode asociarse ao Movemento de Reforma Governamental global dos anos oitenta (Fase I) e noventa (Fase II) (Kamarck, 2004). Na Fase I, facíase fíncapé na liberalización económica, a desregulación e a privatización das industrias que ata entón foran propiedade estatal. A Fase II caracterizouse pola súa énfase na reforma administrativa das funcións centrais do Estado e na creación da necesaria capacidade estatal, por exemplo, garantindo a aptitude dos funcionarios públicos para o contorno actual. Noutras palabras, os estados prestáronlle menos atención á privatización para se centrar na simplificación burocrática e na modernización do Goberno con vistas a lograr unha maior eficacia e capacidade de resposta ás necesidades dos usuarios. O uso xeneralizado das TIC na persecución destes obxectivos, aínda que non é novo para a Administración Pública, garda unha estreita relación cos avances observados.

Para rematar, outro factor cuxa presenza se deixa notar cada vez máis claramente na política e na innovación de prácticas é o desexo, por parte dos políticos, de capitalizar a totalidade do potencial das TIC, tanto no referente ao incremento da eficiencia como á mellora da prestación de servizos. A pesar da aparencia nova da importancia que actualmente se lle concede ao e-goberno («goberno na Rede») e aos servizos públicos en liña, o uso das TIC en e polo Goberno non constitúe un fenómeno novo. Pola contra, o Goberno fixo uso das TIC desde a década de 1950 para cubrir un amplo abano de relacións tanto de carácter interno como de goberno-cidadán (G2C), goberno-empresa (G2B) e goberno-goberno (G2G)⁶.

En cambio, o que si é novo na aproximación estatal ao e-goberno en relación coa década dos noventa é a convicción dos políticos de que Internet e as tecnoloxías baseadas na Rede poden transformar a relación entre o Estado e os cidadáns e a sociedade, en especial na «nova» economía e na sociedade da información. Por iso, o uso das TIC presentouse nos círculos políticos e profesionais como unha ferramenta capaz, mediante a reestruturación necesaria, de provocar unha transformación na prestación de servizos públicos e na experiencia dos cidadáns con respecto ao uso dos devanditos servizos. Máis recentemente, o potencial de Internet e das tecnoloxías dixitais afíns converteuse nunha cuestión fundamental para os políticos (McLoughlin, I., Wilson, R. et al., 2004).

Na actualidade, utilízase o amplo termo «e-goberno» para describir a prestación de servizos públicos en liña destinada a fomentar os devanditos servizos facéndoo máis accesibles para os cidadáns no tempo e no espazo («e-goberno 24x7» [Kraemer e King, 2003]). A filosofía en que se sustentan os avances actuais xira ao redor da prestación, grazas ás novas tecnoloxías, de servizos máis integrados (unificados) como parte dun «goberno holístico» (McLoughlin, I., Wilson, R. et al., 2004). A prestación de servizos públicos adoita considerarse un medio non só para fomentar a calidade dos servizos utilizados polos cidadáns, senón tamén para modificar o funcionamento do sector público tanto internamente coma no seu contacto co contorno exterior. Iso, pola súa vez, leva aparelada unha nova configuración da natureza e a cadea de relacións profesionais, interdepartamentais e intraorganizativas, así como a relación entre os sectores público, privado e, cada vez máis, tamén o voluntario/independente. Así, por exemplo, van esvaecendo as fronteiras entre organizacións virtuais, tanto dentro do sector público como entre este e o sector privado. Do mesmo xeito, as tecnoloxías da información diferéncianse claramente doutros tipos de tecnoloxías porque afectan tanto ao deseño e prestación de servizos (ou capacidade) como a cuestións relativas á coordinación, comunicación e control.

Tendo en conta o dito, resulta obvio que o e-goberno abrangue moito máis que a prestación de servizos públicos en liña orientados ao usuario cunha calidade elevada e un custo reducido. Este concepto inclúe tamén a reestruturación da xestión realizada polo Goberno, así como a súa integración cos cidadáns. Neste sentido, o e-goberno definiuse como o «uso das tecnoloxías da información e da comunicación na Administración Pública, combinadas co cambio organizativo e as novas destrezas, co fin de perfeccionar os servizos públicos e os procesos democráticos, á vez que se reforza o apoio ás políticas públicas»⁷.

Xa que logo, o e-goberno non se considera unicamente un novo modo de deseñar, organizar e prestarlles servizos aos cidadáns, senón tamén (e iso reviste crucial importancia) unha nova forma de compromiso e interacción con eles. Como sinala Fountain cando escribe sobre e-goberno, «a tecnoloxía constitúe un “catalizador” para o cambio político, económico e social nos ámbitos do individuo, do grupo, da organización e da institución» (Fountain, 2001). Con todo, en liña coa teoría dos sistemas socio-técnicos de Tavistock, apunta que para lograr o cambio de modo eficaz non só se lle debe prestar atención á «tecnoloxía obxectiva», é dicir, aos equipos, programas e capacidade de rede dispoñibles, senón tamén á «tecnoloxía en funcionamento», é dicir, á percepción dos usuarios, así como aos deseños e os usos en contextos específicos.

3.4. Aproximacións á modernización do sector público: unha combinación ecléctica

O breve debate exposto anteriormente destaca algún dos motores fundamentais da modernización do sector público e a diversidade de enfoques adoptados polos gobernos europeos á hora de poñelos en marcha. No entanto, convén sinalar que se observa un alto grao de confusión nas actuais aproximacións prácticas á Administración Pública e o seu desenvolvemento. A táboa da páxina seguinte establece as tres principais teorías de Administración Pública usadas ao longo da historia. Unha breve análise da información bastaralle ao lector para confirmar que os estados membros da UE tenden a utilizar unha combinación ecléctica de elementos en detrimento dun enfoque coherente.

Táboa 1. Aproximacións á Administración Pública

	Administración Pública Tradicional	Nova Administración Pública	Valor Público
Interese público	Definido por políticos/expertos	Agregación de preferencias individuais, demostradas pola elección dos usuarios	Preferencias individuais e públicas (resultantes da deliberación pública)
Obxectivo de rendemento	Achegas da administración	Achegas e resultados da administración	Obxectivos múltiples: <ul style="list-style-type: none"> •Producción de servizos •Satisfacción •Resultados •Mantemento da confianza/lexitimidade
Modelo de responsabilidade dominante	Ascendente a través dos departamentos ata políticos e, destes, ao Parlamento	Ascendente a través de contratos de rendemento; en ocasións, exterior ata os clientes a través de mecanismos do mercado	Múltiple: <ul style="list-style-type: none"> • Os cidadáns víxian o Goberno •Clientes como usuarios •Contribuíntes como financiadores
Sistema de prestación preferido	Departamentación xerárquica ou profesión autorregulada	Sector privado ou axencia pública rigorosamente definida, en réxime de igualdade	Menú de alternativas seleccionadas con criterios pragmáticos (axencias públicas, empresas privadas, alianzas comerciais, empresas de interese comunitario e grupos comunitarios, sen esquecer o papel cada vez máis importante da elección do usuario)
Enfoque vocación dos servizos públicos	A administración pública monopoliza a vocación de servizo e os organismos públicos posúena	Escéptico con respecto á vocación do sector público (conduce á ineficiencia e ao imperialismo) —favorece o servizo ao cliente	Ningún sector monopoliza a vocación de servizo nin ningún servizo resulta sempre adecuado. Debe xestionarse con precaución por tratarse dun recurso valioso.
Participación pública	Limitada ao sufragio nas eleccións e a exercer presión sobre os representantes	Limitada, á parte do uso de enquisas de satisfacción do consumidor	Crucial e heteroxénea (clientes, cidadáns, participantes clave)
Obxectivo da administración	Responder á dirección política	Alcanzar os obxectivos acordados	Responder ás preferencias do cidadán/usuario, renovar o mandato e a confianza garantindo servizos de calidade

4. CULTURA ORGANIZATIVA: CLAVE PARA OS PROCESOS DE CAMBIO

O desenvolvemento de calquera destes enfoques —xa sexa na súa forma «pura» ou mixta— non pode producirse sen que a organización e as persoas que traballan nela se preparen para afrontar a súa «nova» forma de traballar. Para chegar a bo porto, os procesos de cambio organizativo deben ter en conta os factores culturais que influencian a reflexión sobre a burocracia nas nacións europeas, así como a cultura específica da organización sometida ao proceso de cambio.

Pois ben, a pesar de que en todos os países europeos se produciron determinadas tendencias no ámbito da Administración Pública (tal como se indicou anteriormente), os organismos públicos en Europa están suxeitos a tradicións e culturas intrínsecas a cada un dos estados membros, que se desenvolveron ao longo da historia e que exercen unha influencia decisiva sobre a concepción da burocracia estatal en relación co cidadán. Distínguense polo menos cinco tipos de tradicións estatais en Europa: a anglosaxoa, a xermánica, a francesa, a escandinava e a soviética (esta última, extinta), e cada unha delas desenvolveu a súa propia visión deste tipo de cuestións.

As diferenzas, ás veces inmensas, entre estas tradicións (e as repercusións que comportan en canto a cambio organizativo) poden ilustrarse contrastando a interpretación do papel do Estado e as súas relacións cos cidadáns en Gran Bretaña e en Alemaña⁸, perfilada por Barlow (1996). No caso de Gran Bretaña, a noción dun estado civil implica centrar os esforzos nos dereitos cidadáns, que van da man dunha maior tolerancia coa prestación de servizos a través de distintas organizacións estatais e non estatais. Un recrutamento de carácter xeneralista facilita a adopción de novas técnicas (de xestión), aínda que a creación normativa tende a verse como unha «orde superior» á xestión. O modelo alemán de «estado autoritario» pon o acento nos deberes dos cidadáns e considera aos funcionarios públicos defensores da orde estatal. Dominado por avogados que ocupan responsabilidades superiores, historicamente prestoulle especial atención á creación normativa «racional» e, en comparación, foi menos tolerante con conceptos de xestión tales como a «orientación ao cliente» e a eficiencia.

Como é obvio, estas caracterizacións resultan, en certo xeito, caricaturescas, posto que ningunha tradición é completamente ríxida, senón que está sometida a modificacións e cambios, en particular nunha era de globalización e crecente emprego de referencias e intercambios de boas prácticas no contexto europeo. No entanto, é importante ter en conta estas diferenzas ao expoñerse o cambio organizativo en Europa, xa que as tradicións examinadas —mesmo nunha forma modificada— repercuten no desenvolvemento dos enfoques sobre xestión pública nos distintos países, o cal, pola súa vez, afecta á elección do tipo de aproximación ao cambio organizativo. Isto significa, por exemplo, que unha estratexia de cambio homoxénea para a totalidade das organizacións do sector público en Europa tería poucas probabilidades de éxito.

Mentres que as tradicións construídas ao longo da historia conforman as ideas sobre o Estado, o seu papel, e as súas obrigacións en canto a servizos cidadáns (con consecuencias evidentes, como a elección dun determinado enfoque para o cambio organizativo), a cultura dunha organización en si mesma é outro factor relevante que cómpre tomar en consideración. Tamén este factor está, como é obvio, baixo a influencia da «cultura burocrática nacional», que, pola súa vez, afecta, entre outros asuntos, á selección de RR. HH., aos estilos de liderado ou ao deseño e interpretación dos distintos papeis no seo da organización. Por

outra banda, con todo, é evidente que as organizacións desenvolven as súas propias culturas específicas a partir da súa historia, a súa dirección, a súa concepción de si mesmas e ata a partir das tecnoloxías dispoñibles.

Así pois, é importante ter presente a cultura da organización durante os procesos de cambio, xa que é esta a que establece os parámetros para o cambio e, normalmente, é tamén obxecto de cambio. Esta observación é especialmente válida en relación cos esforzos conducentes a outorgarlle ao cidadán unha posición máis central no ámbito dos servizos públicos.

5. PRESTACIÓN DE SERVIZOS PÚBLICOS CENTRADA NO CIDADÁN: SOÑOS E REALIDADES

Desde hai máis dunha década, o obxectivo perseguido polas reformas do sector público e o triunfo da Nova Administración Pública foi a prestación de servizos públicos centrada no cidadán. A pesar do elevado nivel de compromiso e o alto grao de prioridade política que se lle concedeu nos países da OCDE, como é o caso do Reino Unido, Canadá ou os Países Baixos, este logro revélase difícil e parece que a retórica avanta máis con moito á realidade.

Tras varias décadas de experiencia por parte do sector privado no intento de crear organizacións centradas no cliente, constatouse que a situación real é que o cambio organizativo —é dicir, as transformacións da organización derivadas dunha filosofía que sitúa ao cliente nunha posición central— é complexo, diverso e, en ocasións, inextricable. Practicamente todos os meses, as páxinas da *Harvard Business Review* adórnanse con casos e teorías de éxitos e fracasos en cambios deste tipo⁹. Neste ámbito, as experiencias procedentes do sector privado indican que a innovación radical é posible, pero tamén que é complexa e esixe grandes esforzos.

Toda reflexión acerca da creación dun e-goberno centrado no cidadán debe partir da premissa de que este tipo de e-goberno implica que a Administración deba ter ao cidadán como núcleo, o cal supón, pola súa vez, como queda dito, cambios organizativos radicais en canto a estes e outros aspectos:

- Cultura da organización, orientación e tarefas
- Goberno e estratexias
- Liderado e xestión
- Sistemas, estruturas e infraestruturas
- Deseño do traballo
- Persoal e desenvolvemento de recursos humanos
- Comunicacions

A reorganización das institucións públicas a partir da axuda dos cidadáns en lugar de apoiarse no impulso das políticas públicas ofrece un inmenso potencial para a mellora dos servizos públicos e da satisfacción do usuario; diso existen numerosos exemplos convincentes no sector público europeo, en particular nos países nórdicos, onde as TIC adoitan ser tecnoloxías instrumentais. Os motivos polos que isto non sempre se consegue (nin sequera con frecuencia) na práctica teñen profundas raíces de carácter político, material e humano.

En poucas palabras, a cuestión é que non se trata unicamente dun cambio organizativo, senón dunha reforma institucional na que se atopan inmersos os estados democráticos que operan ao amparo do Modelo Social Europeo, o cal pode exercer un poderoso efecto —positivo ou negativo— de inercia. O obxectivo debe ser a identificación daquelas estratexias de cambio organizativo que posibiliten innovacións tecnolóxicas acordes coa liña de reformas

emerxente nas institucións públicas europeas —nunca contrarias a ela—, á vez que explotan —en lugar de combater— as posibilidades orixinadas pola implicación dos axentes sociais e da Comisión no Modelo Social Europeo, considerando as peculiaridades das culturas nacional e organizativa dos estados membros.

Esta aproximación ao cambio organizativo require un enfoque integrado no cal deben considerarse todas as ramificacións da organización e os requisitos para a implantación de sistemas de TIC que lles permitan aos cidadáns contribuír á reorganización, creando así (segundo o termo usado por M. H. Moore) un maior «valor público». As condicións prácticas deste enfoque céntranse naqueles elementos que:

- son necesarios para o inicio das innovacións organizativas centradas no cidadán;
- son prácticos e alcanzables a curto ou medio prazo dadas as circunstancias institucionais;
- abren espazos a novas innovacións e experimentación social a medio ou longo prazo;
- diferencian entre a diversidade do sector público e os servizos públicos nos distintos estados membros;
- poden dar lugar a beneficios tanxibles e comprobables cos cales poidan emprenderse novas reformas relativas a políticas públicas.

6. SUMARIO

Tal e como se argumentou ao longo do texto, a posta en práctica dun sistema de e-goberno centrado no cidadán constitúe un desafío organizativo considerable para o sector público que, ata a data, non se tratou de forma adecuada. Con demasiada frecuencia, a implantación do e-goberno baséase unicamente en cuestións tecnolóxicas en lugar de prestar atención aos verdadeiros desafíos organizativos e culturais de fondo aos que se debe facer fronte para lograr o éxito interno e externo do e-goberno centrado no cidadán.

De feito, é evidente que a tecnoloxía *per se* non debe constituír o motor clave para a posta en práctica de innovacións nos servizos, tales como o e-goberno e os procesos de cambio organizativo que leva aparelados. En caso contrario, innovacións como o e-goberno chocarán coas estruturas de goberno, as prácticas e as expectativas dos usuarios existentes, co consecuente risco de paralización dos obxectivos políticos e as obrigas relativas á prestación de servizos no sector público.

O reto ao que se enfrontan os organismos públicos consiste, así pois, en crear unha cultura interna de cambio guiado desde o exterior no cal se permita e requira innovación e implantación de cambios por parte dos funcionarios públicos. Con todo, na actualidade, non se observan, na literatura sobre o tema nin na práctica, máis que posibles elementos dun modelo concreto de cambio organizativo para o sector público capaces de facer fronte a este cambio. Hoxe en día, non existen modelos de cambio organizativo específicos e coherentes que poidan aplicarse con carácter xeral ao sector público¹⁰. Xa que logo, a comprensión e definición do verdadeiro alcance das intervencións relativas ao cambio organizativo no sector público europeo dependerán do desenvolvemento de modelos específicos de cambio organizativo aplicables ao sector público de modo xeral.

Notas

¹ Véxase tamén: Office of the Deputy Prime Minister. 2005. *An Organisational Development Resource Document for Local Government*, www.odpm.gov.uk.

² De feito, demostrouse que «cando a fenda de compatibilidade é considerable, existen máis probabilidades de que as técnicas formalizadas se reproduzan e integren na dinámica organizativa existente (corrupción da técnica) que de que a técnica chegue a modificar a devandita dinámica en función dos seus obxectivos (transformación da organización)». [Lozeeau, D. et al. (2002) «The corruption of managerial techniques by organizations», *Human Relations*, vol. 55, n.º 5, maio do 2002, p. 537].

³ Elliott Jaques déixao claro en (1976) *General Theory of Bureaucracy* e (1996) *Requisite Organisation* para todas as grandes organizacións complexas.

⁴ A definición de servizo público que debe prestar o Goberno varía nas distintas culturas. En Alemaña, o Estado como prestador de servizos está máis arraigado na concepción dos cidadáns que en Gran Bretaña, onde os cidadáns teñen menos expectativas ao respecto (Barlow, 1996: 76).

⁵ A expresión «tarefa primaria» alude á idea de que calquera sistema humano con sentido debe desempeñar unha determinada tarefa para sobrevivir, de tal xeito que esta tarefa constitúe un «elemento imprescindible» diferenciado de todas as demais tarefas realizadas ordinariamente pola organización.

⁶ O factor central do uso das TIC contra unha determinada estrutura burocrática goberamental experimentou modificacións ao longo do tempo. Así, a década de 1950 caracterizouse polo uso de tecnoloxías de defensa; os sesenta e os setenta viron a introdución de enormes computadores centrais que desempeñaban tarefas repetitivas a grande escala; xa nos setenta e os oitenta o uso de grandes bases de datos e redes de computadores persoais (PC) converteuse no paradigma dominante.

⁷ EC(COM) 567 final, Bruxelas, 26.9.2003.

⁸ O emprego de Gran Bretaña e Alemaña a modo de exemplos non implica unha preferencia «normativa» por estes estados, senón que se seleccionaron unicamente para efectos ilustrativos.

⁹ Así, por exemplo, dous números recentes da *HRB* seleccionados practicamente ao azar conteñen artigos de peso sobre «Connect and develop: inside Procter & Gamble's new model for innovation», «How to implement a new strategy without disrupting your organisation» (ambos de marzo do 2006) e «How right should the customer be?» (xullo-agosto do 2006).

¹⁰ A través da Nova Administración Pública podería concibirse con razoable facilidade un modelo de «deseño» organizativo específico aplicable de modo xenérico ao sector público e que inclúa premisas propias respecto de acción e causalidade.

BIBLIOGRAFÍA

- BARLOW, J. 1996. «Steering not rowing. Co-ordination and control in the management of public services in Britain and Germany», en *International Journal of Public Sector Management*, vol. 9, n.º 5/6.
- CLAVER, E. 1999. «Public administration. From bureaucratic culture to citizen-oriented culture», en *The International Journal of Public Sector management*, vol. 12 n.º 5.
- CUMMINGS, T. G. e C. G. Worley. 2004. *Organisation Development and Change*, 7.ª edición (p. 1), Cincinnati, (OH): South-western College Publishing co.
- ELLIOTT, Jaques. 1976. *General Theory of Bureaucracy*.
— 1996. *Requisite Organisation*.
- FOUNTAIN, J. E. 2001. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- HOGGETT, P. 2006. «Conflict, ambivalence, and the contested purpose of public organisations», en *Human Relations*, vol. 59, n.º 2.
- KAMARCK, E. C. 2004. *Government Innovation around the World*, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, novembro do 2004.
- KRAEMER, K. e J. L. King. 2003. *Information Technology and Administrative Reform: will the time after e-Government be different?* Centre for Research on Information Technology and Organisations, University of California, Irvine.
- LOZEEAU, D. et al. 2002. «The corruption of managerial techniques by organizations», en *Human Relations*, vol. 55 n.º 5.
- MCLOUGHLIN, I., R. Wilson et al. 2004. «Enacting Technology: from “Building” the Virtual State to “Architecting” Infrastructures for the Integration of Public Service Delivery?», artículo para o *Workshop on Information, Knowledge and Management— Re-Assessing the Role of ICTs in Public and Private Organisations*, 3-5 de marzo. Boloña (Italia): SSPA.
- MULGAN, G. e D. Albury. 2003. *Innovation in the Public Sector*, Strategy Unit, Cabinet Office, outubro do 2003.
- OFFICE OF THE DEPUTY PRIME MINISTER. 2005. *An Organisational Development Resource Document for Local Government*, www.odpm.gov.uk.

Xénero e emprego nos debates políticos italianos 1995-2007: a construción de suxeitos de xénero «non empregados»



& *Resumo/Abstract: Neste artigo analízase o desenvolvemento do tema de «xénero e non emprego» nos debates políticos italianos desde 1995 ata o 2007. Co termo «xénero e non emprego» referímonos a como as políticas de emprego tratan determinadas categorías de cidadáns e cidadás como lexitimamente «non empregados» e cales son as implicacións de xénero destes supostos. As preguntas das que partimos son as seguintes: cales foron os temas máis candentes no debate político italiano na área de «xénero e non emprego»? Cales foron os principais axentes domésticos e internacionais que tiveron unha influencia nestes debates? Que categorías de suxeitos se constrúen nas políticas sobre xénero e «non emprego»? O relatorio está baseado na investigación desenvolvida polo proxecto Europeo QUIING (Quality in Gender Equality Policies www.quing.eu). Ao reconstruír a historia dos debates políticos italianos acerca do tema de «xénero e non emprego» pretendemos reflexionar sobre en que medida estes debates teñen un enfoque de xénero e abordan a intersección do xénero con outras desigualdades como a clase, a idade e a etnia..&*

& *Palabras clave: políticas de xénero en Italia, políticas de emprego, conciliación vida familiar e laboral, traballo doméstico, benestar social*

1. INTRODUCCIÓN¹

Neste artigo analizamos o tema «xénero e non emprego» nos debates políticos italianos desde 1995 ata o 2007. Adoptamos o enfoque analítico do «non emprego» porque é un xeito de ver as políticas de emprego e outras políticas relacionadas a través dunha perspectiva invertida sobre o modo en que estas políticas constrúen categorías de cidadás e cidadáns que son considerados lexitimamente empregados e non empregados. Interésanos tamén saber cales son as consecuencias de xénero desta construción. Partindo desta perspectiva, analizamos aquelas políticas italianas que, a través da súa regulación das condicións de emprego, prestacións sociais, permisos parentais, coidado de nenos, de persoas maiores e dependentes, pensións e traballo doméstico constrúen e valoran as diferentes categorías das persoas non empregadas e a dimensión de xénero destas (QUING 2007a).

Exploramos este tema partindo de dous tipos de preguntas de investigación. En primeiro lugar, queremos atopar cales son os temas máis candentes na axenda política italiana na área de «non emprego» desde 1995 ata o 2007, e cales foron os principais axentes políticos que interviñeron e tiveron unha influencia nos debates. En segundo lugar, pretendemos realizar unha análise preliminar da medida en que as políticas italianas sobre «non emprego» teñen unha dimensión de xénero, que categorías de suxeitos constrúen e ata que punto abordan a intersección do xénero con outras desigualdades, sobre todo en relación coas interseccións xénero/clase, xénero/idade e xénero/etnia.

En relación coa primeira serie de preguntas, encontramos que os debates políticos máis candentes en Italia sobre «xénero e non emprego» no período considerado son, con graos diferentes de relevancia, o da conciliación da vida familiar e laboral, as pensións e as prestacións sociais, e o traballo doméstico e de coidado. Os principais axentes políticos involucrados nestes debates foron axentes gobernamentais dos ministerios de Traballo e de Asuntos Sociais, o Parlamento, as mulleres dentro de partidos e organizacións sindicais, os sindicatos e patronais e, aínda que en menor medida, tamén o Ministerio de Igualdade de Oportunidades. A Unión Europea (UE) tivo un papel clave en condicionar algúns dos debates sobre «xénero e non emprego» a través da presión que pode exercer sobre os estados membros para que implanten as directivas de igualdade. As activistas feministas en xeral non participaron directamente nos debates gobernamentais sobre o tema, senón que traballaron dentro dos movementos feministas e en conexión cos movementos sociais.

No referente ao segundo tipo de preguntas, o noso argumento é que as políticas italianas sobre «non emprego» constrúen determinados tipos de suxeitos, en cuxa construción tenden a se reproducir uns estereotipos de xénero acerca da división do traballo produtivo e reprodutivo e a se articular as interseccións do xénero coa clase, a idade e a etnia, ou á maneira en que a articulación política destas desigualdades contribúe a perpetuar certas desvantaxes para as mulleres.

Este artigo baséase na investigación desenvolvida polo proxecto europeo QUING (*Quality in Gender Equality Policies*), en cuxo contexto foi elaborada a definición do tema «xénero e non emprego», así coma a reconstrución dos debates políticos italianos sobre o asunto². O período de estudo, 1995-2007, seleccionouse tomando como punto de partida a conferencia mundial das Nacións Unidas para as mulleres de Pequín, que lanzou oficialmente a estratexia do *mainstreaming* de xénero que deu impulso á incorporación dunha perspectiva de xénero en todas as políticas públicas.

O argumento desenvólvese en catro seccións. Na primeira ofrécese unha definición do tema «xénero e non emprego» e preséntanse uns datos de contexto acerca da situación laboral das mulleres en Italia e as prestacións sociais que poidan favorecer a conciliación de traballo e familia. A segunda sección axúdanos a delinear os principais axentes das institucións e da sociedade civil que estiveron involucrados nos debates sobre xénero e políticas relacionadas co emprego en Italia. A terceira sección céntrase na análise dos debates políticos máis candentes en Italia sobre «xénero e non emprego». Na última sección presentamos algunhas conclusións da análise dos debates, realizando unhas consideracións preliminares respecto do tipo de construción de xénero dos suxeitos que emerxe nos debates políticos italianos sobre «non emprego», e da medida en que estes últimos abordan a intersección do xénero con outras desigualdades.

2. XÉNERO E POLÍTICAS DE «NON EMPREGO» EN ITALIA³

Os estudos sobre xénero no contexto italiano centráronse nas políticas sociais e de emprego debido á súa relevancia para conseguir a igualdade entre mulleres e homes, e nas desigualdades que persisten no mercado laboral e na oferta de servizos de benestar social (Zanfrini, 2005; Bettio e Plantenga, 2004; Del Boca e Repetto Alaia, 2003; Picchio, 2003; Naldini, 2002; Addis, 1997, 2000; Bimbi, 1997; Trifiletti, 1997, 2006; Villa, 1997 e 2004; Gottardi, 2005; Ruspini, 2000; Saraceno e Naldini, 1998). A análise que aquí se leva a cabo fundaméntase na literatura de xénero sobre emprego e políticas sociais en Italia pero faino reorientando o foco do estudo cara ao tema de «xénero e non emprego». Mentres que o «non emprego» non é, notoriamente, un tema político en si mesmo, a adopción desta perspectiva é unha estratexia que nos permite achegarnos ao tema de xénero e emprego cunha nova mirada que nos axuda a descubrir aspectos do asunto que quedan por explorar. Esta é a razón pola que pretendemos analizar as políticas de emprego, conciliación da vida familiar e laboral, pensións e prestacións sociais, adoptando unha perspectiva invertida que lle dá a volta ao asunto «xénero e emprego», transformándoo en «xénero e non emprego» (QUING 2007a; 2007b).

Se a norma é o emprego, como aparece na Estratexia de Lisboa do 2000 e en declaracións e medidas políticas a nivel nacional, investigar o tema de «xénero e non emprego» significa ver como a regulación relacionada co emprego constrúe estados lexítimos de «non emprego» para determinados grupos sociais e como esta construción se dirixe a mulleres e homes (QUING, 2007a). Como se afirma no informe do proxecto QUING no que está baseado este relatorio, «o non emprego non é un tema político en si mesmo. Máis ben é o resultado de políticas públicas que coa súa regulación específica das condicións de emprego, prestacións sociais, permisos para coidado ou outras razóns, idade de xubilación e traballo voluntario, constrúen e avalían positiva ou negativamente categorías de persoas non empregadas. Todo isto ten unhas implicacións de xénero». (QUING 2007a: 8).

A perspectiva do «non emprego» é especialmente útil para explorar a división entre traballo reprodutivo e produtivo que establece unha relación moi estreita, e cunhas fondas implicacións de xénero, entre emprego retribuído e traballo doméstico non retribuído. Se as políticas públicas constrúen algúns suxeitos (normalmente os homes) como máis lexítimamente aceptados para estar nunha situación de emprego (a tempo completo), tamén constrúen a outros suxeitos (normalmente as mulleres) como máis lexítimamente aceptados para estar non empregados, ou empregados a tempo parcial, para coidar de persoas e fogares.

Servizos sociais que permiten a conciliación de familia e traballo, como garderías e coidado de persoas maiores, ou permisos parentais, teñen un impacto sobre os modos máis ou menos desiguais nos que o traballo retribuído e non retribuído se distribúe entre as mulleres e os homes. A maneira en que as medidas sociais e de coidado están formuladas nun determinado país é, xa que logo, especialmente importante para entender as oportunidades, os incentivos ou desincentivos que teñen as mulleres para entrar e saír do mercado laboral.

Existen moitos exemplos de estados «lexítimos» de «non emprego» que regulan camiños de entrada e saída do mercado laboral e os servizos sociais que permiten a conciliación de traballo e familia. Entre eles están os permisos de maternidade, paternidade e parentais, a normativa sobre traballo a tempo parcial, as medidas para o coidado de nenos/as, anciáns/ás e persoas dependentes, a regulación do traballo doméstico, as prestacións de desemprego, os servizos sociais en xeral, as políticas sobre idade de xubilación e as pensións, as políticas públicas sobre inactividade por razóns de saúde ou discapacidade, as políticas de promoción de emprego, as políticas fiscais que utilizan o individuo ou a familia como unidade para a imposición tributaria e as prestacións sociais, creando así diferentes suxeitos dependentes ou independentes (QUING 2007a; 2007b). En todos os exemplos mencionados de políticas relacionadas co «non emprego», o interese da nosa investigación está en como as políticas constrúen e avalían mulleres e homes que pertencen supostamente á poboación «inactiva», por exemplo persoas que coidan doutros membros da familia, e en como constrúen e avalían os mecanismos que producen estes suxeitos. Esta é a razón pola que nos interesa preguntarnos que suxeitos as políticas públicas consideran lexítimamente «non empregados», en que medida as políticas públicas relacionadas co «non emprego» consideran a algúns grupos máis relevantes que outros, con especial atención a como abordan a intersección do xénero con outras desigualdades, en particular con respecto á clase social, a idade e a etnia.

A partir desta definición do tema, na nosa análise dos debates políticos italianos sobre «xénero e non emprego» formulámonos preguntas como as seguintes: ata que punto ás mulleres en Italia se lles ofrecen incentivos para estar empregadas? Ata que punto os servizos e prestacións sociais as desaniman a participar no mercado laboral? En que medida as políticas públicas constrúen ás mulleres como suxeitos lexítimamente «non empregados», durante períodos máis ou menos longos, para se responsabilizaren das tarefas reprodutivas e do coidado? Ata que punto se lles ofrecen aos homes incentivos para estar temporalmente non empregados a través de permisos de paternidade, parentais e de coidado de familiares dependentes? Como constrúen as políticas públicas o status das traballadoras inmigrantes? Como se constrúen as mulleres e homes con ingresos baixos e que papel se lles asigna como suxeitos dependentes e independentes? Que papel lles asignan as políticas públicas italianas (sobre pensións, servizos sociais, etc.) ás mulleres máis maiores? A quen se anima ou desanima a estar empregado/a e en que tipo de emprego (regular ou somerxido)?

Antes de analizar cales son os debates políticos máis candentes en relación co «xénero e non emprego» cómpre ofrecer algúns datos para contextualizar a situación na que se atopan mulleres e homes italianos en relación co emprego, as taxas de desemprego, a poboación inactiva e as prestacións sociais e de coidado. Os datos sobre o mercado laboral italiano amosan unha forte diferenciación en termos de xénero e de xeografía. A peor situación de discriminación de xénero é a experimentada polas mulleres que viven no sur de Italia, debido ás divisións que caracterizan o desenvolvemento rexional italiano desde o comezo da modernización e industrialización, coñecidas como *questione meridionale*. A taxa de emprego é do

69,7% para os homes e do 45,3% para as mulleres se se considera Italia no seu conxunto, pero a diferenza amplíase en canto comparamos as rexións do nordés (caracterizadas polo «milagre económico» da última década), onde o emprego das mulleres sobe ata o 56%, é dicir, 4 puntos por baixo das cifras obxectivo de Lisboa, e as rexións do sur, onde as mulleres empregadas son tan só o 30% do total da poboación adulta. As mulleres seguen sendo a maioría das persoas desempregadas, case dobrando o número dos homes, como mostran as taxas de desemprego do 6,2% para os homes e do 10,1% para as mulleres, que no sur de Italia medran ata o 19,6% para as mulleres e o 11,4% para os homes (Instituto Nacional de Estatística, Istat 2006).

Aínda máis interesantes para analizar as políticas laborais a través das «lentes do non emprego» son os datos sobre a poboación inactiva. Unha vez máis podemos comprobar o desequilibrio de xénero (a taxa de inactividade é do 39% para os homes e do 62,1% para as mulleres) e de xeografía (as mulleres no norte de Italia son o 56,1%). Neste sentido son moi significativas as razóns polas que os individuos están inactivos. Aquí descubrimos que as mulleres están sobrerrepresentadas entre as persoas que non buscan traballo debido a «razóns familiares» (409 000 mulleres —a maioría do sur de Italia— e 47 000 homes), debido á «falta de interese polo traballo» (2 395 000 mulleres e 176 000 homes), debido á falta de educación/formación (2 084 000 mulleres e 1 909 000 homes); e, finalmente, entre as persoas «desanimadas», é dicir, as que renunciaron a unha busca activa (847 000 mulleres e 315 000 homes) (Istat 2006).

Un factor importante para entender o contexto das políticas de «non emprego» en Italia é a oferta de servizos de benestar social, especialmente para os/as nenos/as: o 7,4% é a proporción entre prazas dispoñibles nas estruturas públicas e privadas e o total de número de nenos/as de entre 0-3 anos. A situación é altamente desproporcionada ao longo do territorio nacional, cunha porcentaxe de cobertura que pode chegar ao 20% en rexións como Emilia Romagna e ao 2% nalgunhas rexións do sur de Italia. Para os servizos de garderías para nenos/os de 3-6 anos o panorama é totalmente distinto, cunha cobertura do 95% de toda a poboación desa idade, aínda que a maioría das estruturas están xestionadas privadamente por institucións relixiosas, máis caras que as públicas (datos do Istat/CNEL 2003 citados por Villa, 2006: 65). O traballo das avoas parece crucial para solucionar o problema da oferta insuficiente de servizos estatais de garderías en Italia (CNEL 2004).

Os datos sobre o uso dos permisos parentais por homes e mulleres tamén son significativos para entender o tipo de itinerario de carreira que se constrúe para as nais no ámbito do emprego e dos pais no do coidado. O 13,4% das nais volven ao traballo inmediatamente despois do permiso obrigatorio de maternidade e tan só o 10% das nais tardan máis dun ano en volver ao traballo. A maioría das mulleres utilizan permisos máis breves. En xeral, a decisión de volver ao traballo débese principalmente a razóns de carácter económico. Nunha sonda-xe levada a cabo polo Istat no 2003 tan só o 7% dos pais fixera uso do seu permiso parental ao vencer o segundo ano de nacemento do fillo/a e tan só un 4% tiña intención de facelo nun futuro próximo (Villa, 2006: 66-67).

Outra característica do mercado laboral italiano é a súa forte segregación de xénero, tanto vertical coma horizontal, como se afirma en moitas sondaxes e estudos (entre eles Sabbadini, Rosti, 2006): as mulleres están sobrerrepresentadas no sector dos servizos e da administración pública, especialmente nos ámbitos da educación, da saúde e dos servizos sociais (45,2%), mentres que seguen sendo unha minoría no sector industrial (23,9%). En relación coas funcións e posicións dentro das organizacións, as mulleres predominan nas funcións administra-

tivas, no comercio e nos servizos de atención ao público, en posicións técnicas-intermedias, mentres que os únicos sectores onde se atopa unha porcentaxe considerable de mulleres como directoras/executivas (máis do 20%) son a agricultura, o comercio, a administración pública e os servizos. As mulleres en posicións de poder son case inexistentes nos sectores da construción, de servizos financeiros, da industria, do transporte e da política (datos do Istat, citados por Rosti, 2006).

Varios estudos detectaron as interseccións entre xénero e clase social: os estudos sobre a pobreza mostran que a gran maioría da poboación que vive baixo o limiar da pobreza son mulleres, dado o número en aumento de nais solteiras e mulleres maiores que viven soas (Bimbi, 1997). Noutros casos, a intersección xénero/clase chámase simplemente doutro xeito. A distinción feita por Villa entre os diferentes tipos de conciliación familia-traballo que dependen da ocupación (tipo de contrato, educación, nivel de flexibilidade) mostra que a educación e o tipo de traballo (que a miúdo dependen da clase social) adoitan producir situacións discriminatorias posto que afectan á posibilidade de combinar de xeito «satisfactorio» o traballo dentro e fóra do fogar (Villa, 2004: 74-75).

En Italia aproximadamente un de cada tres traballadores ten un traballo «non estándar». No 2003, houbo un aumento de traballos permanentes e a tempo completo e unha diminución de contratos temporais. Pero as diferenzas entre mulleres e homes na distribución de emprego inestable son significativas: mentres que os homes, en comparación con anos anteriores, tenden a estar contratados con contratos estables e a tempo indeterminado, tivo lugar un aumento das mulleres empregadas con contratos a tempo determinado (Villa, 2004). Unha investigación levada a cabo por CGIL (o maior sindicato italiano) no 2003 calculou que as mulleres representan o 46,2% das persoas traballadoras contratadas sobre a base de «contratos de colaboración» formalmente comparables ao traballo autónomo e o 49,7% das contratadas a tempo determinado dentro do traballo subordinado. A división xeográfica aquí tamén é determinante. O sur de Italia mostra as porcentaxes máis altas de mulleres entre os traballadores precarios: o 14% das empregadas no sur ten un contrato de colaboración en comparación co 12,5% do norte de Italia (Ires, 2003: 14-16).

Para ofrecer unha imaxe máis completa do traballo feminino en Italia é preciso mencionar a situación das mulleres inmigrantes: existen 2 730 000 inmigrantes legais a final do 2004 e máis de 3 millóns no 2005, e representan o 8% da forza de traballo total. Case a metade son mulleres, que traballan principalmente no sector do coidado como traballadoras domésticas e sen contrato legal: estímase que máis de 500 000 inmigrantes traballan neste sector e que 5 de cada 6 traballadores domésticos son inmigrantes (Caritas, 2004; 2005). Dentro da inmigración legal e fóra do que se considera legalmente «emprego», existe o traballo do sexo levado a cabo por prostitutas inmigrantes. Segundo o Instituto Nacional de Investigación Eurispes, no 2003 este fenómeno involucraba a 30 000 mulleres, o 20% delas inmigrantes. Con todo, as estudosas consideran que estes datos son máis baixos que a realidade, xa que, segundo investigacións máis recentes, as mulleres inmigrantes representan a maioría das prostitutas que traballan en pisos e *night clubs* (Barnao, 2006).

3. AXENTES PRINCIPAIS NOS DEBATES POLÍTICOS ITALIANOS SOBRE «XÉNERO E NON EMPREGO»⁴

A análise dos debates políticos italianos en materia de xénero e políticas relacionadas co emprego, que se relata na sección 3, permítenos identificar os principais axentes institucio-

nais e da sociedade civil que participan nos debates. Os datos revélanos que os principais axentes institucionais que participaron nos debates sobre emprego son o Parlamento e a súa Comisión IX sobre Asuntos de Emprego, o Goberno e o Ministerio de Traballo, integrado no 2002 polo Ministerio para o Welfare ou o Ministerio de Asuntos Sociais. A Unión Europea foi un axente político crucial e influente no establecemento e desenvolvemento dunhas institucións políticas sobre igualdade e na aprobación dunha normativa en materia de xénero e emprego (Donà, 2006; Guadagnini e Donà, 2007). A UE influenciou os debates, tanto grazas ás súas directivas de igualdade vinculantes que deben ser traspostas na normativa italiana como ás sentenzas, ás veces controvertidas, do Tribunal de Xustiza das Comunidades Europeas (TXCE).

Polo que se refire ás axencias políticas de igualdade en Italia, parece que, malia a proliferación de axencias institucionais de igualdade cunha variedade de competencias en emprego e outras áreas, estas institucións non tiveron un papel tan relevante á hora de condicionar os debates políticos italianos sobre xénero e «non emprego» na última década. O Ministerio para os Dereitos e a Igualdade de Oportunidades (*Ministero per i Diritti e le Pari Opportunità*), creado en 1996 polo Goberno de centro-esquerda de Prodi⁵, participou en certa medida nos debates sobre conciliación da vida familiar e laboral. Con todo, non parece desempeñar un papel tan forte nos debates políticos e nas negociacións sobre as pensións, os beneficios sociais e o traballo doméstico. Máis investigacións son precisas para saber se a Comisión Nacional para a Igualdade (*Commissione Nazionale per la parità e le pari opportunità*), que se creou en 1984 para asesorar ao Xefe de Goberno e coordinar as actividades gobernamentais en materia de igualdade, xogou un papel máis relevante no debate público sobre estes temas. Outras axencias de igualdade de oportunidades dentro das autoridades rexionais e locais contribuíron a sensibilizar a sociedade a través de conferencias e seminarios, proxectos e acordos sobre desenvolvemento local e acceso das mulleres ao mercado laboral, así coma no tema da conciliación familia-traballo, especialmente desde final dos noventa e nos comezos deste século.

Os representantes dos sindicatos (e as redes de mulleres dentro destes) e das organizacións patronais foron especialmente activos nos debates sobre «non emprego» (aínda que xeralmente sen ter perspectiva de xénero). En Italia os tres sindicatos principais que son membros dunha confederación nacional son CGIL, CISL e UIL. Os sindicatos non teñen unidades de xénero específicas dentro das súas estruturas e normalmente adoitan delegar as competencias en materia de igualdade de oportunidades no secretario xeral (case sempre un home), que é axudado no asunto por unha muller que coordina a rede de mulleres dentro da organización. Da outrabanda da representación de intereses están as organizacións empresariais que están organizadas segundo os sectores e a orientación política. Entre elas a máis importante é Confindustria (federación de empresarios industriais) xunto con Confcommercio e API (que representan, respectivamente, o comercio e as pequenas empresas).

Os movementos feministas italianos mantivéronse xeralmente á marxe da esfera política institucional, o que demostra a existencia de tensións entre os dous ámbitos que caracterizan o contexto político italiano. As primeiras ministras de Igualdade de Oportunidades, Anna Finocchiaro, Laura Balbo e Katia Belillo, grazas ás súas experiencias tanto nos partidos coma no movemento feminista, abriron oportunidades para que as feministas (ata as teóricas da diferenza) entrasen na escena institucional e participasen en diferentes proxectos, mesmo como empregadas dentro das administracións públicas. Con todo, moitas feministas deciden

non contribuír ás políticas institucionais, de tal modo que as tensións entre as institucións de igualdade e un movemento feminista polifacético están sempre presentes, sendo construtivas unhas veces, talvez, e outras sendo simples sinais da fragmentación do activismo das mulleres (Callón, 2003).

Malia esta relación problemática entre feministas de estado e do movemento, activistas feministas intentaron influenciar os sindicatos e os movementos sociais para amosar as interrelacións entre as condicións das mulleres e os cambios no mercado laboral, reflexionando sobre os temas do aumento da precariedade laboral e o seu impacto nas vidas das mulleres. Estudosas feministas e expertas de xénero participaron no debate facendo propostas sobre os tempos urbanos para conciliar traballo e vida familiar, sobre os xeitos máis sensibles ao xénero de avaliar o status das familias tendo en conta o traballo doméstico e de coidado, e en xeral investigando o tema de xénero e emprego. Os movementos feministas, a miúdo desde dentro dos movementos sociais (Forum Social Europeo), ou creando redes con estes, foron activos no tema do traballo doméstico e de coidado e as súas interseccións coa etnia e a clase, así coma no tema da precariedade laboral.

4. OS DEBATES POLÍTICOS ITALIANOS SOBRE «XÉNERO E NON EMPREGO»

Os debates políticos máis candentes que detectamos en Italia na área de «non emprego» desde 1995 ata o 2007 cobren os temas da conciliación de traballo e vida familiar, o acceso a prestacións e servizos de benestar social, a idade de xubilación —dentro do debate máis amplo sobre as pensións— e o traballo doméstico e de coidado. Nestes casos puidemos identificar polo menos un documento político oficial⁶ que foi tamén debatido no Parlamento e na sociedade civil e tivo resonancia nos medios de comunicación.

A conciliación de traballo e vida familiar foi un debate político especialmente candente en Italia e que amosa unha maior perspectiva de xénero en comparación cos outros debates analizados. É o debate no que houbo unha maior alianza entre as feministas de estado e do movemento. Desde finais dos setenta en diante, o debate empeza a estar articulado entre as feministas de estado, as estudosas e as mulleres nos sindicatos. Isto leva a unha proposta por parte das mulleres do Partido Comunista (PCI), presentada en 1990 pola deputada Livia Turco, chamada «Horas de traballo, estacións da vida e tempos urbanos». O documento afirma para todos os cidadáns e cidadás o dereito ao autogoberno do tempo, o dereito á libre expresión en varias dimensións da existencia (traballo, coidado, tempo libre, formación, vida emocional e de relacións), que inclúe tamén a institucionalización de esquemas de planificación de tempos urbanos, e a necesidade de superar a división sexual do traballo a través dunha redistribución do coidado entre os sexos. Un forte impulso á proposta veu logo da obrigación de traspoñer a Directiva Comunitaria 96/34 sobre permiso parental. Ademais dos axentes gobernamentais, como a ministra de Igualdade de Oportunidades Balbo e deputados que debateron a proposta ao longo dos noventa, os axentes principais da sociedade civil que participaron no debate foron os sindicatos, especialmente as redes de mulleres dentro destes, e as organizacións patronais.

O resultado destes debates é a Lei 53/2000 sobre o permiso parental que pon en marcha a Directiva 96/34/CE⁷. Livia Turco, daquela ministra de Asuntos Sociais, fíxose promotora da lei xunto co ministro de Traballo. A Lei 53 introduciu cambios significativos en Italia posto que regula o permiso de maternidade e os permisos parentais, o dereito de coidado e de organi-

zación dos tempos urbanos, e introduce medidas para apoiar a flexibilidade do tempo laboral. Pero a pesar dos seus avances, a lei ten un potencial para empuxar ás mulleres a unha situación de «non emprego» polo menos por dúas razóns. Primeiro, a Lei 53 foi tachada de excesivamente «proteccionista» pola economista Fiorella Kostoris⁸, debido á obrigatoriedade do permiso de maternidade de 5 meses para as nais, mentres que non se promove da mesma forma o permiso para os pais. Segundo, os permisos parentais optativos están retribuídos ao 30% do salario, o cal desincentiva aos pais a pedilos. Estes factores, porén, non son tidos en conta no debate sobre a lei, no que as deputadas e as feministas parecen aliarse cos sindicatos no apoio ao permiso de maternidade obrigatorio para protexer os dereitos das traballadoras fronte á oposición da patronal.

A pesar dos cambios introducidos pola Lei 53/2000, as mulleres sofren aínda moitos problemas de conciliación, non soamente pola falta de servizos sociais e de asunción de responsabilidade por parte dos pais, senón tamén pola difícil situación laboral na que se atopan (Villa, 2004; Shadow Report, 2004). A situación precaria das traballadoras vese ademais debilitada por unha reforma profunda do mercado laboral apoiada pola Lei 30/2003⁹ e o Decreto lexislativo 276/2003¹⁰. A Lei 30, chamada «Lei Biagi», xunto co Libro Branco sobre o mercado laboral¹¹, reforza a flexibilización do mercado laboral e introduce novas formas de emprego «non estándar» para aumentar as taxas de emprego. Esta reforma crea máis de 45 tipos diferentes de contrato, recorta a protección social e debilita a tradicional representación colectiva por parte dos sindicatos a través da individualización dos contratos (Shadow Report 2004). Isto debilita a posición das mulleres no mercado laboral e fai aínda máis difícil conciliar o traballo coa vida familiar. A Lei Biagi e o Libro Branco son moi criticados polos sindicatos¹² e debatidos amplamente pola sociedade civil. Non obstante, o debate non ten perspectiva de xénero, senón que se centra nunha crítica xeral da precariedade laboral, tal e como amosa o slogan da manifestación en Roma no 2003: «*Stop precarietà ora!*».

Pese ao seu visible impacto de xénero, o tema do cálculo das prestacións sociais e as transferencias económicas dependentes dos ingresos familiares en vez de individuais non foi un tema candente na axenda política nin para as feministas de estado nin para as mulleres dentro dos partidos ou sindicatos. O cálculo da riqueza familiar para ter acceso aos servizos de benestar social e ás contribucións monetarias introdúcese en 1998¹³ a través do Indicador de Status Económico (ISE), que está baseado no ingreso conxunto da parella. O mesmo ano, coa Lei 448¹⁴ de Medidas de Financiamento Público para o Desenvolvemento créase un novo beneficio monetario para as nais non empregadas, chamado cheque de maternidade, baseado no índice ISE e no número de fillas e fillos (máis ou menos 280 euros ao mes por filla ou fillo). Como afirman unhas estudosas feministas (Addabbo e Caiumi, 1999; Addis, 1999), tanto os beneficios monetarios a familias baixo un certo limiar coma as posibilidades de acceder aos servizos regulados tomando como base a medición do ingreso da parella (ISE) representan un imposto indirecto sobre o traballo das mulleres e un xeito de desanimar ás mulleres a traballar. Isto é especialmente así nun contexto como o italiano, onde a oferta de servizos de coidado infantil é tan escasa que unha muller que ten fillos e unha parella con ingresos baixos prefere quedar na casa ou traballar na economía informal para non pagar impostos máis altos, para ter acceso aos servizos de saúde e de benestar social e para estar lexitimada a recibir os «cheques familiares». Resumindo: as mulleres italianas en familias cun só ingreso son indirectamente animadas a estar «non empregadas».

O debate sobre a reforma do sistema de seguridade social, especialmente as pensións, foi moi candente en Italia na última década. A dimensión de xénero xeralmente foi ignorada na discusión, pese ás consecuencias que esta reforma política ten para a vida das mulleres e a definición do seu status de emprego. A reforma Dini de 1995 (Lei 335/1995), que foi o primeiro de varios intentos para redeseñar o sistema da seguridade social e reducir o gasto para as pensións, introduciu un cambio desde un sistema baseado nas ganancias a un baseado nas cotizacións, co efecto de reducir progresivamente as pensións. As estudosas feministas manifestaban xa daquela a súa preocupación de que as mulleres estarían penalizadas pola reforma Dini debido a que a súa vida profesional máis descontinua polo traballo de coidado reduciría de facto as súas posibilidades de cotización con respecto aos homes (Giordano, 1995; Mauriello, 1995/1996).

Na mesma liña da anterior, a reforma Maroni do 2004 (Lei 243)¹⁵ mantén a idade de xubilación aos 65 anos para os homes e aos 60 para as mulleres, pero establece que desde o 2008 o período mínimo de cotizacións pasará de 35 a 40 anos, independentemente da idade. Unha combinación de historia de cotizacións e idade permitirá unha prexubilación para as persoas que teñan polo menos 60 anos. A aprobación foi altamente conflitiva e houbo dúas folgas nacionais no 2003 e no 2004. Polo que atinxe ás mulleres, unha regulación especial sobre prexubilación permite recibir unha pensión aos 57 anos e con 35 anos de cotizacións. Considerado que o cálculo dos beneficios se realiza tomando como base as cotizacións que efectivamente se pagaron, as mulleres que se retiran con antelación recibirán menos diñeiro. Ademais, o sistema de cotizacións terá un impacto nas persoas traballadoras dependendo da súa historia laboral: os traballadores e traballadoras cunha historia laboral continuada estarán en mellor situación que os que teñen algunha descontinuidade, así como as persoas empregadas con contratos atípicos. Para as mulleres pódese prever que se asegurará unha pensión mínima para as traballadoras do sector público, mentres que para as que experimentaron unha alta descontinuidade no emprego (con períodos de inactividade ou desemprego) a pensión será moi baixa. Moitas mulleres non chegan aos 35 anos de cotizacións, e polo tanto non teñen dereito a ningunha pensión (CNEL 2003)¹⁶.

Como xorde no debate público, o sindicato CGIL expresou as posicións máis críticas acerca do impacto da reforma das pensións na vida das mulleres, especialmente a do 2004. No entanto, ningún dos sindicatos criticou a desigualdade existente en darlles ás mulleres unha idade de xubilación máis baixa co argumento de que a igualdade formal se traduciría en desvantaxes substanciais debido ás dificultades ás que se enfrontan as mulleres para acumular anos laborais e ás maiores descontinuidades nas súas vidas laborais, que son debidas á distribución desigual do traballo doméstico e de coidado. Pola contra, as organizacións patronais estiveron xeralmente a favor do proceso de reforma das pensións.

A Lei de Orzamento aprobada no 2007 polo Goberno de centro-esquerda de Prodi mantén a diferenza na idade máxima de xubilación aos 65 anos para os homes e aos 60 para as mulleres. A única voz que se levanta a favor da necesidade de igualar as idades de xubilación de mulleres e homes é a da deputada do Partido Radical Emma Bonino. O establecemento de diferenzas na idade de xubilación de mulleres e homes, ademais, fai caso omiso da sentenza do Tribunal de Xustiza Europeo (2005/2114) que declara a lexislación italiana na materia en contradición coa normativa europea. Inmediatamente logo das declaracións de Bonino, tan só o máis pequeno dos sindicatos, UIL¹⁷, se declarou abertamente a favor das afir-

macións da deputada, mentres que a ministra de Igualdade de Oportunidades (Partido Democrático de Esquerda) estivo explicitamente en desacordo con ela.

O debate sobre o traballo doméstico e de coidado foi un tema menos candente con respecto aos outros dous temas, pero foi debatido desde o 2000 en diante, especialmente polos movementos feministas, ás veces en relación cos movementos sociais. Neste debate fíxose especial fincapé nas interseccións do xénero coa etnia e a clase. O traballo doméstico e de coidado foi tradicionalmente unha tarefa feminina en Italia, como se viu no debate sobre a conciliación familia-traballo, que se presenta como un problema de mulleres. No caso do traballo de coidado e doméstico retribuído e formalizado asístese a un proceso de dúplice cara. Por unha banda, o estado fai un chamamento ás familias para que tomen a responsabilidade do coidado dos enfermos crónicos e os anciáns (supostamente para evitar os efectos deshumanizantes da «institucionalización») feito por unhas reformas do sistema nacional de saúde e de benestar social. O efecto destas reformas é un aumento inmediato da carga de traballo (informal) de coidado das fillas ou esposas. De feito, a Lei 328/2000¹⁸ sobre a reforma do benestar social introduce o concepto de «subsidiariedade» para darlles un papel central a axencias intermedias na implantación das políticas sociais e utilizando a intervención do estado tan só como último recurso. A primeira axencia activada é a familia, é dicir, as mulleres.

Por outra banda, o estado recorre ás traballadoras domésticas para solucionar o problema do coidado nun contexto xeral de recortes aos servizos de benestar social e de progresiva asunción de responsabilidades por parte da familia para buscarlle solucións privadas a un problema público. En Italia a escaseza de servizos sociais, o envellecemento da poboación e o aumento da participación das mulleres italianas no mercado laboral formal contribuíron a difundir o fenómeno da chamada «cadea global do coidado» (Hochschild, 2000). As mulleres inmigrantes están empregadas para coidar do fogar ou de persoas maiores ou dependentes, polo que se crean deste xeito novas divisións de xénero, clase e nacionalidade, entre mulleres e homes italianos por unha banda, e mulleres estranxeiras que traballan como coidadoras polo outro.

O cambio desde coidadoras italianas a estranxeiras revela a persistencia dunha segregación de xénero do traballo de coidado: non ocorreu unha reorganización do traballo de coidado dentro da familia, nin unha reformulación das políticas sociais e de emprego. O estado social italiano é débil. A economía informal representa unha gran parte da economía nacional e as políticas de inmigración parecen ineficaces para sacar á luz a economía somerxida. As medidas de urxencia e as «cotas de entrada» son o instrumento principal de regularización de cidadáns/ás estranxeiros/as en Italia. No 2002 unha medida de urxencia entra en vigor para regularizar o traballo doméstico: A Lei 189/2002, modificada polo Decreto lei 195/2002¹⁹ acerca de Medidas Urxentes para a Regularización do Traballo Irregular de non Comunitarios concede máis de 300 000 permisos de traballo a mulleres²⁰. Este tipo de regularización da posición xurídica en Italia é emblemático da construción das persoas estranxeiras como figuras temporais, constantemente a piques de volverse clandestinas: conseguen unha «posición xurídica de urxencia», a mercé das flutuacións do mercado laboral e suxeita ás preferencias contractuais de quen as emprega.

Desde 1986 introdúcese a posibilidade de detracións fiscais dos impostos pagados polos patróns como incentivos para regularizar ás traballadoras/es domésticas/os. Algunhas rexións implantaron transferencias en diñeiro para as familias que contratan a traballadoras/es domésticas/os. Con todo, estas medidas non parecen conseguir o obxectivo de que a econo-

mía informal do coidado saia á luz: unha investigación promovida recentemente pola liga católica de traballadores máis grande (ACLI) mostra que o 57% de traballadoras/es domésticas/os en Italia non traballan cun contrato legal e o 84% son mulleres (Iref/ACLI, 2007).

Os movementos feministas, a miúdo conectados con outros movementos sociais, son activos no tema do traballo doméstico e de coidado, atentos en detectar as interseccións entre racismo e sexismo e as conexións entre os recortes ao estado social e o papel das traballadoras inmigrantes no sector do coidado. Entre o 2002 e o 2003 ten lugar o primeiro activismo explícito das mulleres inmigrantes en política a través da creación de ONG mixtas e de redes entre mulleres inmigrantes e nativas.

Estas mobilizacións sociais parecen empezar a ter certa influencia política, posto que un novo contrato nacional para traballadoras/es domésticas/os foi aprobado en marzo do 2007 logo de dous anos de negociacións. Inclúe uns aumentos salariais especialmente para *baby-sitters* e coidadoras de persoas maiores, un aumento nas cotizacións ao fondo nacional de pensións e descontos fiscais para os patróns e as patroas. Hai un intento por recoñecer un valor profesional máis alto ao traballo de coidado a través da creación de categorías profesionais, mentres que se introduciron tamén o traballo a tempo parcial e unha redución xeral do horario laboral a tempo completo. Os grupos involucrados nas negociacións para o contrato foron, por unha banda, as principais federacións sindicais de traballadores do terceiro sector e sindicatos específicos como ApiColf e, polo outra as asociacións de amas de casa como Federcasalinghe. Estas son as mesmas asociacións que loitan polas transferencias e pensións para as amas de casa e o recoñecemento do traballo de coidado, e que agora teñen unha nova sección cuxo nome significativo é Domina: un sinal claro das novas xerarquías de clase e de etnia entre mulleres.

CONCLUSIÓNS

Os debates políticos máis candentes sobre «xénero e non emprego» en Italia desde 1995 ata o 2007 refírense, con distintos graos de relevancia, aos temas da conciliación de traballo e vida familiar, ás pensións e as prestacións sociais e ao traballo doméstico e de coidado. Os principais axentes que participaron nos debates foron axentes gobernamentais do Ministerio de Emprego e Asuntos Sociais, o Parlamento, as mulleres dentro dos partidos (especialmente de esquerda) e os sindicatos e os interlocutores sociais. O Ministerio de Igualdade de Oportunidades e outras axencias de igualdade parecen desempeñar un papel máis marxinal nos debates, aínda que debe profundarse máis no estudo da súa influencia. A Unión Europea tivo un papel clave en condicionar algúns dos debates sobre xénero e emprego a través da presión que pon nos estados membros para implantar as súas directivas de igualdade e grazas ás sentenzas do TXCE. As activistas feministas quedaron en moitos casos fóra da esfera da política institucional e non participaron nos debates gobernamentais sobre o tema. Con todo, estiveron activas tanto no mundo académico, a través dos seus estudos, coma no movemento, especialmente tecendo alianzas cos movementos sociais acerca de temas específicos como o traballo doméstico e a precariedade laboral.

A partir da nosa análise, podemos tirar tres conclusións xerais: a primeira é que as políticas italianas sobre «non emprego» reproducen uns estereotipos de xénero acerca da división do traballo produtivo e reprodutivo que empuxan ás mulleres a unha situación de «non emprego» para que poidan prover o traballo de coidado; a segunda é que as políticas analizadas revelan que as articulacións políticas das interseccións do xénero con outras desigual-

dades relacionadas coa clase/etnia/idade contribúen a xerar máis desvantaxes para as mulleres; e a terceira é que os debates teñen máis perspectiva de xénero cando están relacionados máis directamente co tema do coidado, mentres que outros debates que teñen implicacións de xénero importantes, como o das pensións, non teñen, porén, perspectiva de xénero.

A análise dos debates permítenos reconstruír un percorrido de vida hipotético das mulleres «non empregadas» en Italia, tanto nativas coma migrantes. Para as mulleres nativas, o percorrido vital empeza co difícil proceso de entrar no mercado laboral, tendo que aceptar a miúdo empregos precarios e de baixa cualificación nun contexto que non promove o emprego das mulleres. Unha vez que son nais, unha serie de mecanismos animan ás mulleres a saír do mercado laboral. As causas disto están non soamente nun sistema «proteccionista» de asistencia social, que está exemplificado no permiso obrigatorio de maternidade de 5 meses e no sistema de permisos parentais optativos retribuídos ao 30% do salario (que os homes utilizan pouco), senón tamén pola «non oferta» de servizos de coidado infantil e para maiores (véxase debate sobre a conciliación).

Esta situación anima ás nais, especialmente ás traballadoras do sector público, a non volver ao mercado laboral. Unha vez fóra do mercado de traballo, o mecanismo da concesión de servizos e prestacións sociais baseados no cálculo dos ingresos familiares fai máis conveniente para as mulleres dependeren economicamente da súa parella. Isto permítelles acceder aos servizos sociais, pagar impostos máis baixos e ser elixibles para transferencias de diñeiro por parte do Estado, a menos que non estean casadas cuns «gañadores-do-pan» máis ricos (véxase debate sobre as prestacións sociais). Neste caso, a protección das familias máis pobres baseada na clase social prevalece sobre as consideracións de igualdade de xénero (Addis, 1999). Se se lles engade ás prestacións sociais calculadas tomando como base o ingreso familiar tamén a oferta insuficiente de coidado infantil e doutros servizos de coidado, e a precariedade laboral, é posible identificar unha construción das mulleres como suxeitos «non empregados». Os homes, pola contra, constrúense aquí como suxeitos lexitimamente empregados e independentes, e principais «gañadores-do-pan».

As maneiras en que as interseccións do xénero coa idade, a clase e a etnia (mellor entendida aquí no sentido de nacionalidade ou cidadanía) están articuladas nas políticas parecen crear máis desvantaxes para as mulleres. Segundo pasan os anos, a nosa muller nativa ou ben non conseguirá nunca cotizar abondo para conseguir unha pensión ou ben, se conseguiu volver ao traballo logo da maternidade con algún programa de reinserción, verase obrigada a xubilarse cinco anos antes que os homes, co que aumenta a diferenza entre a retribución da súa pensión e a da súa parella masculina (véxase debate sobre as pensións). Aquí, a articulación política da intersección do xénero e as desigualdades de clase conduce a unha progresiva feminización da pobreza. Ademais, as políticas públicas empuxan ás mulleres que se van facendo maiores en dúas direccións opostas: por unha banda, prolongan a vida laboral das mulleres, posto que estas intentan traballar ata a idade máxima de xubilación para mellorar as súas cotizacións (véxase debate sobre as pensións); pola outra, requiren implicitamente o traballo de coidado das avoas para suplir as carencias dos servizos italianos de coidado infantil (véxase datos e debate sobre a conciliación). Ás mulleres maiores italianas pídeselles paradoxalmente estar empregadas e non empregadas á vez, co agravio de que o traballo de coidado, do que o estado obtén grandes beneficios, non se considera nin se trata como «emprego» e, polo tanto, non lles dá dereito a ningún beneficio social (permisos, vacacións, etc.).

O camiño vital xa de seu difícil da muller italiana entrelázase con aquel aínda máis desvantaxoso da muller inmigrante, quen, no estadio do ciclo de vida hipotético que estamos a trazar aquí, podería ser a coidadora da nosa muller nativa xa maior. Como ela non é cidadá e traballa na economía informal, non ten dereitos aos permisos parentais nin ás prestacións sociais que axudan a conciliar pero tamén desaniman á muller nativa a volver ao mercado laboral logo da maternidade. A ela empúxaa máis ben a ser nai e traballadora á vez, pero co paradoxo de ser a miúdo tratada como unha «non empregada» por dúas razóns. A primeira é porque a maioría das mulleres inmigrantes chegan a Italia sen permiso de residencia, debido á lei restritiva italiana sobre inmigración, e polo tanto teñen unha situación laboral precaria posto que poden estar regularmente empregadas ou ben a través de medidas de «urxencia» para inmigrantes ou ben a través das chamadas «cotas de entrada», que as expón a unha situación incerta que pode empuxalas en calquera momento a unha situación de «non emprego». A segunda razón é que, no caso en que a muller inmigrante é a coidadora dunha pensionista maior, a súa patroa podería ter unha pensión tan baixa que non tería a posibilidade de contratala cun contrato regular. En breve, ela será con moita probabilidade unha traballadora «informal», e polo tanto oficialmente «non empregada». As mulleres inmigrantes en Italia están expostas ao status contradictorio de ser traballadoras segregadas no sector do coidado pero formalmente resultantes como «non empregadas» porque traballan na economía informal.

Andall (2000) argumenta que a liberación das mulleres europeas de clase media ocorreu a custo das súas coidadoras non comunitarias. Con todo, isto conta unha parte da historia, posto que non hai que infravalorar o feito de que a continua «liberación» dos homes europeos, e no noso caso italianos, de asumir as súas responsabilidades domésticas e de coidado (mentres reciben servizos de coidado) tamén ocorre a custo das mulleres tanto inmigrantes coma nativas. De feito, a construción de suxeitos de xénero «non empregados» nos debates políticos analizados presupón e mantén unhas relacións de xénero desiguais de diferentes xeitos. Unha forma de facelo é a través da construción das mulleres, de calquera idade, etnia e clase, como principais responsables do coidado, mentres que ao mesmo tempo non existe case debate acerca do papel dos homes como coidadores. O cambio político cara á subsidiariedade exemplifica a tendencia a responsabilizar do coidado principalmente á familia, é dicir, ás mulleres. A explotación do traballo feminino de coidado aparece reforzada cando o xénero se cruza coa idade, a clase e a etnia (no sentido de nacionalidade e cidadanía).

Outro xeito de perpetuar uns roles de xénero desiguais é animando ás mulleres a depender economicamente das súas parellas masculinas a través dunha variedade de políticas sociais e fiscais, que ao mesmo tempo constrúen aos homes como suxeitos independentes e empregados que manteñen ás súas familias. Un último exemplo é o enfoque cara ás mulleres máis «proteccionista», que se destaca, por exemplo, nos debates sobre o permiso de maternidade obrigatorio ou na idade diferente establecida para as pensións das mulleres e dos homes. Isto amosa a existencia das tensións ideolóxicas que existen entre diferentes enfoques políticos: o enfoque «proteccionista» cara ás mulleres dunha parte da normativa italiana e o enfoque máis «igualitario» que promove a Unión Europea (a través da promoción dunha mesma idade de xubilación para mulleres e homes).

En xeral, a nosa análise preliminar dos debates italianos acerca da conciliación, do traballo doméstico e de coidado, das prestacións sociais e das pensións revela que as políticas tenden a construír diferentes categorías de mulleres como lexitimamente «non empregadas»:

nais traballadoras desanimadas a volver ao traballo, coidadoras informais de todas as idades e clases, mulleres inmigrantes que traballan na economía informal ou que veñen regularizadas por medidas de urxencia para traballar no sector doméstico e de coidado, traballadoras precarias e flexibles, pensionistas penalizadas economicamente. Todos estes suxeitos se constrúen como lexitimamente «non empregados» esencialmente para que ofrezan os seus servizos de coidado para o beneficio do Estado italiano e, en última instancia, dos homes italianos.

Un aspecto que merecería ser máis investigado é as razóns polas que determinados debates que están máis directamente relacionados co coidado, como o da conciliación e o do coidado doméstico, teñen unha certa perspectiva de xénero, mentres que outros debates sobre temas que tamén lles afectan de xeito crucial ás mulleres, como o das pensións, non teñen, porén, unha dimensión de xénero. En xeral, máis investigacións son necesarias para afondar na análise do contexto sobre «xénero e non emprego», sobre todo no que se refire á maneira en que se enmarcan as políticas, á maneira en que se constrúen os homes en relación co «non emprego», á natureza das interseccións entre diferentes desigualdades e ao papel dos diferentes axentes políticos nos debates.

Notas

¹ Agradecementos: Queremos agradecerlle á Dra. Valentina Longo (Universidade Complutense de Madrid vlongo@cps.ucm.es) a súa contribución ao informe no que está baseado este artigo. Tamén queremos agradecerlles a todas as expertas que nos axudaron coas súas suxestións e o seu tempo e que tivemos a sorte de entrevistar (xaneiro do 2007): Profa. Marina Calloni (Universidade Bicocca, Milán), Profa. Marila Guadagnini (Universidade de Turín), Profa. Manuela Naldini (Universidade de Turín) e Dra. Marina Piazza (ex-directora da Comisión Nacional para a Igualdade e Presidenta de *Gender*). Este traballo foi posible grazas á axuda do Ministerio de Educación e Ciencia (Programa Ramón y Cajal 2006) e da Comisión Europea (VI Programa Marco).

² O proxecto de investigación QUING (*Quality in Gender Equality Policies*) está financiado polo VI Programa Marco da Comisión Europea (2006-2011). Diríxelo Mieke Verloo e participan 12 equipos europeos que investigan as políticas de igualdade nos 27 países da Unión Europea máis 2 países candidatos (Croacia e Turquía), e o mesmo caso da UE. Para máis información, véxase www.quing.eu.

³ Esta sección baséase nos seguintes informes de investigación do QUING: Maria Sangiuliano e Emanuela Lombardo (2007); QUING (2007a).

⁴ Esta sección e a seguinte están baseadas no informe de investigación do QUING: Longo e Sangiuliano (2007).

⁵ O Ministerio para os Dereitos e a Igualdade de Oportunidades créase para cumprir coas indicacións e directivas das Nacións Unidas e a UE. O traballo deste ministerio sen carteira está coadxuvado polo Departamento para os Dereitos e a Igualdade de Oportunidades. O ministerio representa a posición italiana sobre asuntos de xénero no ámbito da UE, prepara as políticas de xénero do Goberno e ten a tarefa de implantar as directivas comunitarias de igualdade e a estratexia do *mainstreaming* de xénero.

⁶ No tema da conciliación de traballo e vida familiar o documento que identificamos como máis relevante nos debates é a Lei 53/2000 (a Lei 30/2003 e o Libro Branco sobre o mercado laboral consideráronse tamén, pero foron menos debatidos en relación coa conciliación); no tema do acceso a prestacións e servizos de benestar social seleccionáronse o Decreto legislativo 109/1998 e a Lei 448/1998; no tema das pensións os documentos máis debatidos son a Lei 335/1995 e Lei 243, do 23 agosto do 2004; no traballo doméstico e de coidado os documentos que nos pareceron relevantes son a Lei 328/2000 e a Lei 189/2002.

⁷ Véxase Lei 53/2000 *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento di tempi delle città*.

- ⁸ «I costi sociali della discriminazione della donna», en *Notiziario MarketPress*, 4 de xuño do 2007, http://www.marketpress.net/notiziario_det.php?art=34538.
- ⁹ Véxase <http://www.camera.it/parlam/leggi/03030l.htm>.
- ¹⁰ Véxase *Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato do lavoro, di cui alla Legge 14 febbraio 2003*, n. 30 <http://www.parlamento.it/leggi/deleghe/03276dl.htm>
- ¹¹ Véxase http://www.uil.it/politiche_lavoro/librobianco.pdf.
- ¹² Véxase CNEL http://consiglio.regione.emilia-romagna.it/biblioteca/pubblicazioni/dossier/libro_bianco/04cnel.pdf , CGIL http://consiglio.regione.emilia-romagna.it/biblioteca/pubblicazioni/dossier/libro_bianco/09notacgil.pdf , Cisl <http://www.centrostudi.cisl.it/Formazione/documenti/sulLibroBianco.doc> , Cobas http://www.cobas.it/Sito/Documenti/Materiali/AD_00_03_2002.doc.
- ¹³ Decreto legislativo 109, 31-03-1998: «Criteri unificati di valutazione della situazione reddituale con scala di equivalenza», G.U. 80 do 18-04-1998. http://www.regione.fvg.it/politichesociali/allegati/tutelaMaternit%C3%A0/DLGS109_1998.pdf .
- ¹⁴ Lei 448/1998 Misure di finanza pubblica per a stabilizzazione e lo sviluppo, art. 66. Cheques de maternidade, <http://www.camera.it/parlam/leggi/98448l.htm>.
- ¹⁵ Véxase Lei 243, do 23 de agosto do 2004 (Riforma Maroni) <http://www.camera.it/parlam/leggi/04243l.htm>.
- ¹⁶ A investigación do CNEL (2003) mostra que tan só o 1,2 % das mulleres conseguen ter 40 anos de cotizacións, mentres que o 9 % chegan a unha vida de cotizacións de entre 35-40 anos e o 52 % de todas as mulleres queda debaixo dos 20 anos. Ademais, as mulleres, malia seren a maioría das persoas retiradas, teñen pensións máis baixas, reciben o 76 % da taxa das pensións mínimas e representan o 64,8% das persoas que reciben un só tipo de pensión, por un total de 7 300 euros anuais.
- ¹⁷ *Il Giornale di Sicilia*, 26-01-2007, «Ecco perchè avanza l'età pensionabile delle donne».
- ¹⁸ Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, <http://www.senato.it/parlam/leggi/00328l.htm>.
- ¹⁹ Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari, <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/decreti/02195d.htm>.
- ²⁰ Con esta regularización máis de 100 000 mulleres ucraínas reciben un contrato e un permiso para quedar en Italia, antes eran ao redor de 11 000.

BIBLIOGRAFÍA

- VV. AA. 2004: *Shadow report on the women's situation in Italy, ten years after the U.N. World conference on women* (Beijing 1995).
<http://www.unece.org/oes/gender/documents/question/AlternativeRep/Italy.pdf>
- ADDABBO, Tindara e Antonella Caiumi. 1999. «Stima del Reddito esteso e ineguaglianza di genere», en Picchio, Antonella (ed.). *Lavoro non pagato e condizioni di vita*. Roma: CNEL.
- ADDIS, Elisabetta. 1999. «Gender in the Italian welfare state reforms», artigo presentado no Forum Fellow, 1998/99, *Recasting the European Welfare Status*. San Domenico di Fiesole: European University Institute.
- ADDIS, Elisabetta. 1997. *Economia e differenze di genere*. Bologna: CLUEB.
- ANDALL, Jacqueline. 2000. *Gender, Migration and domestic service. The politics of black women in Italy*. Aldershot: Ashgate.
- BARNAO, Charlie. 2006. «Nuove tendenze del fenomeno della prostituzione in Italia: verso l'invisibilità?», *Difesa Sociale*, n.º 3-4, pp. 7-15.
- BETTIO, Francesca e Janneke Plantenga. 2004. «Comparing Care Regimes in Europe», en *Feminist Economics*, n.º 10, pp. 85-113.
- BETTIO, Francesca e Paola Villa. 2000. «To what an extent does it pay to be better educated? Education and the work market for women in Italy», en González, María José, Teresa Jurado e Manuela Naldini (eds.). *Gender Inequalities in Southern Europe. Women, work and welfare in the 1990s*, pp. 150-170. Londres-Portland: Frank Cass.
- BIMBI, Franca. 1997. «La debolezza delle politiche familiari in Italia: un caso di federalismo mancato», en Bimbi, F. e Alisa Del Re (eds.). *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, pp. 193-215. Turin: Rosenberg & Sellier.
- BIMBI, Franca. 1995. «Metafore di genere tra lavoro non pagato e lavoro pagato. Il tempo nei rapporti sociali di sesso», en *Polis*, n.º 3 (anno IX), pp. 380-400.
- CALAFÀ, Laura. 2004. *Congedi e rapporto di lavoro*. Padova: Cedam.
- CALAFÀ, Laura. 2001. «Art. 9 Legge 53 del 2000. La conciliazione tra incentivi ed azioni positive», en *Diritto del Lavoro on Line*, www.unicz.it/lavoro/lavoro.htm.
- CALLONI, Marina. 2006. «(Feminist) Academics and Policy Makers in Italy: a 'Marriage' in Crisis or Still Alive?», en Braidotti, Rosi e Bertekje Waaldijk (eds.). *The Making of European Women's Studies*, pp. 56-82. Utrecht: Drukkerij Zuidam & Uithof.
- CALLONI, Marina. 2002. «From Maternalism to Mainstreaming: Femocrats and the Reframing of Gender Equality Policy in Italy», en Liebert, Ulrike (ed.). *Europeanisation, governance of gender (in)equalities, and public discourses in EU-member status*, pp. 117-148. Nova York: Peter Lang.
- CARITAS/MIGRANTES. 2004. *Immigrazione. Dossier statistico*, Roma: Idos.
- CARITAS/MIGRANTES. 2005. *Immigrazione. Dossier Statistico 2005*. Roma: Idos.
- CNEL. 2004. *Donne e Previdenza*, Informe n.º 37. Roma: CNEL.
- DEL BOCA, Daniela e Margherita Repetto Alaia (eds.). 2003. *Women's work, the family, and social Policy. Focus on Italy in a European Perspective*. Nova York: Peter Lang.
- DEL BOCA, Daniela. 2002. «The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy», en *Journal of Population Economics*, n.º 15 (3 de agosto), pp. 433-454.
- DONÀ, Alessia. 2006. *Le pari opportunità. Condizione femminile in Italia e integrazione europea*. Bari: Laterza.
- EURISPES. 2002. *Il lavoro domestico in Italia: regolare e someros*. Roma: Eurispes.
- GIORDANO, Maria. 1995. «Sindacato. Intervista a Betty Leone», en *Dwpress. Il notiziario delle donne*, 5-11/06/1995, <http://www.mclink.it/n/dwpress/dww3/art6.htm>.
- GONZÁLEZ, M.ª Teresa, Teresa Jurado e Manuela Naldini (eds.). 2000. *Gender Inequalities in Southern Europe. Women, work and welfare in the 1990s*. Londres-Portland: Frank Cass.
- GOTTARDI, Donata. 2005. «La disciplina sulla tutela della maternità e della paternità alla prova della riforma del mercato del lavoro», en Di Nicola, Paola e Maria G. Landuzzi (eds.). *Crisi della natalità e nuovi modelli riproduttivi. Chi raccoglie la sfida della crescita zero?*, pp. 96-116. Milán: Franco Angeli.
- GUADAGNINI, Marila e Alessia Donà. 2007. «Women's Policy Machinery in Italy between European Pressure and Domestic Constrains», en Outshoorn, Joyce e Johanna Kantola (eds.). *Changing State Feminism*. Houndmills: Palgrave.

- HOCHSCHILD, Arlie Russell. 2000. «Global care chains and emotional surplus values», en Hutton, N. e Anthony Giddens (eds.). *On the Edge. Living with Global Capitalism*, pp. 130-146. Londres: Jonathan Cape.
- IREF/ACLI. 2007. *Il Welfare fatto in casa*. Roma: Iref/Acli.
- IRES/NIDIL CGIL. 2003. *Terzo rapporto sul lavoro atipico*. Roma: CGIL.
- ISTAT. 2006. *Forze di Lavoro*, Media 2005. Roma: Istat.
- LONGO, Valentina e Maria Sangiuliano. 2007. *Issue histories QUING report: Italy*. Viena: IWM.
- MAURIELLO, Emanuela. 1995/1996. «Sindacato. Una serie di finestre sul baratro delle pensioni», en *Dwpress. Il notiziario delle donne*, 3-9/07/1995, 16/09/1996
<http://www.mclink.it/n/dwpress/dww7/art4.htm>
- NALDINI, Manuela. 2002. «Le politiche sociali e la famiglia nei Paesi mediterranei. Prospettive di analisi comparata» en *Stato e Mercato. Quadrimestrale di analisi dei meccanismi e delle istituzioni sociali, politiche ed economiche*, n.º 1 (abril), pp. 73-100.
- PICCHIO, Antonella. 2003. *Unpaid work and the economy. A gender analysis of the standards of living*. Londres: Routledge.
- QUINA. 2007a. *Guidelines for Issues Histories Reports*, D19. Viena: IWM.
- QUINA. 2007b. *QUING issues draft*. Viena: IWM.
- RUSPINI, Elisabetta. 2000. «Social rights of women with children: lone mothers and poverty in Italy, Germany and Great Britain», en González, María José, Teresa Jurado e Manuela Naldini (eds.). *Gender Inequalities in Southern Europe. Women, work and welfare in the 1990s*, pp. 89-121. Londres-Portland: Frank Cass.
- SABBADINI, Linda Laura. 2004. *Come cambia la vita delle donne*. Roma: Istat.
- ROSTI, Luisa. 2006. «La segregazione occupazionale in Italia», en Simonazzi, Annamaria (ed.). *Questioni di genere, questioni di politica. Un'analisi delle trasformazioni economiche e sociali in una prospettiva di genere*, pp. 93-112. Roma: Carocci.
- SANGIULIANO, Maria e Emanuela Lombardo. 2007. *State of the Art and Mapping of Competences QUING Report: Italy*. Viena: IWM (www.qing.eu).
- SARRACENO, Chiara e Manuela Naldini. 1998. *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- SIMONAZZI, Annamaria (ed.). 2006. *Questioni di genere, questioni di politica. Un'analisi delle trasformazioni economiche e sociali in una prospettiva di genere*. Roma: Carocci.
- TRIFILETTI, Rossana. 1999. «Women's labour market participation and the reconciliation of work and family life in Italy», en Den Dulk, Laura, Anneke Van Doorne Huisjes e Joop Schippers (eds.). *Work Family arrangements in Europe*, pp. 75-101. Ámsterdam: Thela Thesis.
- TRIFILETTI, Rossana. 2006. «Il concetto di conciliazione e le pratiche quotidiane. Un'analisi comparata in cinque paesi europei», en Simonazzi, Annamaria (ed.). *Questioni di genere, questioni di politica. Un'analisi delle trasformazioni economiche e sociali in una prospettiva di genere*, pp. 27-50. Roma: Carocci.
- VILLA, Paola. 2006. «Famiglia, impresa, società: gli effetti delle politiche di conciliazione», en Simonazzi, Annamaria (ed.). *Questioni di genere, questioni di politica. Un'analisi delle trasformazioni economiche e sociali in una prospettiva di genere*, pp. 63-92. Roma: Carocci.
- VILLA, Paola. 2006. *National Expert Assessment of the Gender Perspective in the National Report on Strategies for Social Protection and Social Inclusion 2006 – the Italian national report*. Informe Externo. Vol. de decembro. Proxecto EGGSE-EU. Directorate-general Employment and Social Affairs, Unit G1 Equality between women and men, EWERC, Manchester Business School.
- VILLA, Paola. 1997. «Donne e lavoro: alcuni nodi irrisolti», en Bimbi, Franca e Alisa Del Re (eds.). *Genere e democrazia. La cittadinanza delle donne a cinquant'anni dal voto*, pp. 141-156. Turín: Rosenberg & Sellier.
- ZANFRINI, Laura (ed.). 2005. *La rivoluzione incompiuta. Il lavoro delle donne tra retorica della femminilità e nuove disuguaglianze*. Roma: Edizioni Lavoro.

Summary

LUIS F. AGUILAR_[9-28]

Framework for the Analysis of Public Policies

The article offers a framework for the public policy analysis. After offering the essential elements of a policy definition, the four dimensions of the framework are developed: policy structure, origin, content and context. The analytical operations which every dimension of the framework has to perform are specifically explained, discussing several subjects of the public policy literature as well. Special attention is given to the social and political aspects of a rational policy analysis, and the question about the policy social effectiveness and not only its economic efficiency is raised, trying to counterbalance the dominant current approach of policy analysis.

Keywords: public policy, policy analysis, public decision-making, effectiveness, efficiency, political values, technical reason

-&-

PAUL CHYNOWETH_[29-45]

Legal Research

The article discusses the epistemological and methodological aspects of legal research and the cultural aspects that distinguish it from research in other academic disciplines. At an epistemological level it demonstrates that the normative process of doctrinal analysis is the defining characteristic of most academic legal research, and that this places it within the humanities tradition, with corresponding methodologies and cultural norms. The absence of an explicit methodology within legal research, as the term is commonly understood by the sciences, is explained in these terms. It is noted that this has traditionally caused

communication difficulties between legal researchers and their colleagues in other disciplines. The article therefore explores the various forms of legal reasoning which are undertaken by legal researchers with a view to making explicit the various implicit methodologies which are employed at a subconscious level. It concludes with some recommendations for increasing the quality of communication, and the level of understanding between legal scholars and scholars working in other disciplines.

Keywords: epistemology, methodology, research, legal theory, jurisprudence, culture

-&-

JAVIER CUENCA CERVERA_[47-72]

Local Public Employment in Spain (1984-2006): Configuration and Dynamics of a Failed Institution.

Recently, various policy events have highlighted the difficulties in consolidating a professional bureaucracy in the local governments of our country. Through concepts arising from the new institutionalism of policy science, this article is based on the hypothesis that the explanation lies in the particular time when the institution was formed, the period between 1984 and 1986. This period was characterized by the convergence of a series of causal sequences of differing geneses that provided a framework of incentives to the institutional players and led to a well-established series of inertial dynamics that have characterized its subsequent future: high level of incorporations into work contracts and insecurity, bureaucratic politization and incidence of collective hiring practices in public employment, the final impact of which has led to a weak institutional framework, which is, therefore, incapable of guaranteeing the professionalization of its civil servants.

Keywords: Bureaucracies, professionalization, management of human resources, local governments, neoinstitutionalism

-&-

MODESTO G. GAYO-CAL_[73-88]

Is the employment sector still alive? Employment sector cleavage and political behaviour of the service class: Spain, 1989-2003

Within the literature on the middle classes, there is a near consensus that these classes are heterogeneous. On the other hand, it has been suggested that there is a new factor or even a social cleavage that divides all society - the employment sector. The combination of both theses, heterogeneity and sector, has been supported, in which the latter would help us to understand the diversity within the middle classes which the former purports. This article aims to tackle this argument. In order to do this, the influence of the divide between public and private employment sectors on political behaviour of the service class in Spain during the period 1989-2003 is analysed. The research includes several issues: voting, ideology (self-positioning) and trade union membership. From the data analysis, we conclude that the employment sector is not as important as has been suggested, but that it must be taken into account in order to understand particular phenomena, such as trade unionism.

Keywords: employment sector, political behaviour, middle classes, trade unionism, voting

-&-

KERSTIN JUNGE, JOHNNY KELLEHER, KARI HADJIIVASSILIOU_[89-102]

What is the scope for organisational change in the public sector in Europe?

This paper begins to unpick some of the characteristics of public sector organisations, the environment in which they operate (that is, what motivates and influences change processes in this sector) and begins to elucidate some of the implications for approaches to organisational change.

Keywords: organisational change, public sector, public management, organisational culture, modernisation

-&-

EMANUELA LOMBARDO E MARIA SANGIULIANO_[103-121]

Gender and Employment in the Italian Policy Debates 1995-2007: The Construction of 'Non-Employed' Gendered Subjects

This article analyzes the development of the issue of 'gender and non-employment' in the Italian Policy Debates from 1995 to 2007. With the term 'gender and non-employment' we refer to how employment policies treat certain categories of citizens as legitimately 'non-employed' and the gender implications of these cases. The article is based on the following questions: What were the most burning issues in the Italian Policy Debates on the issue of 'gender and non-employment'? Who were the main domestic and foreign players to have an influence on these debates? What categories of subjects are constructed in the policies on gender and 'non-employment'? The paper is based on research developed by the European project QUING (Quality in Gender Equality Policies www.quing.eu). By reconstructing the history of Italian Policy Debates on 'gender and non-employment' we aim to reflect on the extent to which these debates have a gender focus and to which they tackle the intersection of gender with other inequalities such as class, age and ethnic group.

Keywords: Gender policies in Italy; employment policies; reconciling family and professional life; domestic work; social welfare

-&-

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, aceptarase 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 rotulados, 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 adxuntos 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 25 000 caracteres e máxima de 70 000 no caso de artigos (incluíndo notas e bibliografía.); e de entre 3 000 e 10 000 caracteres no caso de recensións.

5_ Todos os traballos destinados á sección principal da revista (artigos, estudos, etc.) deben incluír, por esta orde:

_ 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 ao final do traballo.

10_ As citas no texto indicarán autor, ano da publicación e, cando proceda, 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 (empezando 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, suxírese utilizar 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 dos enderezos electrónico e postal da persoa remitente.

Evaluación 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.

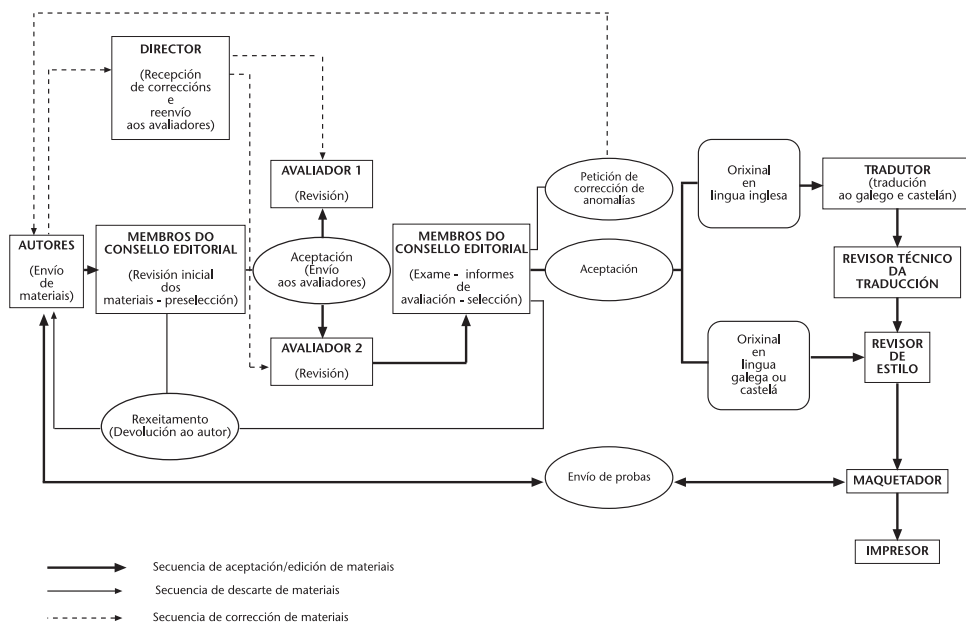
Tras o exame dos informes de avaliación, o Consello Editorial comunícalles aos autores o rexeitamento da súa solicitude de publicación, a aceptación condicionada á introdución de modificacións no orixinal ou ben a aceptación sen condicións. En todo caso, as comunicacións realizadas polo Consello Editorial 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 distribuír 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 _____ Sinatura _____

Boletín de subscrición

[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>	Particulares 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>	Institucións 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,
ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E
XUSTIZA



Escola Galega de
Administración
Pública