

administración & cidadanía.

Sumario_

01 GRACIA VARA ARRIBAS (EIPA- Barcelona), «A Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): unha ferramenta para a gobernanza multinivel en proceso de revisión».
02 BELÉN MURILLO GOROZARRI, MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA, ROCÍO FENTANES FORTES (Escola Galega de Administración Pública, EGAP), «Imaxe e confianza nos funcionarios: valoracións dos cidadáns galegos».
03 FRANCISCO JESÚS FERREIRO SEQANE (Universidade de Santiago de Compostela) e ALBERTO VAQUERO GARCÍA (Universidade de Vigo), «Análise económica do litoral galego: situación actual e perspectivas futuras».
04 CAROLA GARCÍA CALDERÓN (Universidade Nacional Autónoma de México (UNAM)), «O desprazamento da comunicación polas tecnoloxías da inmediatez: o caso de México».
05 MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA (Escola Galega de Administración Pública, EGAP), «Dimensións para a análise dos procesos urbanos nun contexto 'posmetropolitano'».
06 ANTONIO ALEJO JAIME (Universidade de Santiago de Compostela), «Organizacións indíxenas e globalización nas Américas: o caso da Organización de Nacións e Povos Indíxenas en Argentina»._

Sumario_

01 GRACIA VARA ARRIBAS (EIPA- Barcelona), «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): una herramienta para la gobernanza multinivel en proceso de revisión».
02 BELÉN MURILLO GOROZARRI, MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA, ROCÍO FENTANES FORTES (Escuela Gallega de Administración Pública, EGAP), «Imagen y confianza en los funcionarios: valoraciones de los ciudadanos gallegos».
03 FRANCISCO JESÚS FERREIRO SEQANE (Universidad de Santiago de Compostela) y ALBERTO VAQUERO GARCÍA (Universidad de Vigo), «Análisis económico del litoral gallego: situación actual y perspectivas futuras».
04 CAROLA GARCÍA CALDERÓN (Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)), «El desplazamiento de la comunicación por las tecnologías de la inmediatez: el caso de México».
05 MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA (Escuela Gallega de Administración Pública, EGAP), «Dimensiones para el análisis de los procesos urbanos en un contexto "postmetropolitano"».
06 ANTONIO ALEJO JAIME (Universidad de Santiago de Compostela), «Organizaciones indígenas y globalización en las Américas. El caso de la Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina»._

VOL.5_nº2_2010_ Revista de la Escuela Gallega de Administración Pública.



administración &
ciudadanía.

– VERSIÓN CASTELLANO –

Consejo Editorial

_PRESIDENTE

PABLO FIGUEROA DORREGO.
[Director de la Escuela Gallega de
Administración Pública].

_DIRECTOR

XOSÉ LUÍS BARREIRO RIVAS.
[Universidad de Santiago de Compostela].

_SECRETARIA DE REDACCIÓN

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE.
[Universidad de Santiago de Compostela].

_VOCALES

CELIA SZUSTERMAN.
[Universidad de Westminster - Londres].

RICARDO GARCÍA MIRA.
[Universidad de A Coruña].

ROMAIN PASQUIER.
[Centro de Investigaciones sobre la Acción
Política en Europa, CRAPE-CNRS - Rennes].

SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ.
[Universidad de Vigo].

VICENTE GONZÁLEZ RADÍO.
[Universidad de A Coruña].

SUSANA RUIZ SEISDEDOS.
[Universidad de Jaén].

XOSÉ CARLOS ARIAS.
[Universidad de Vigo].

MAGDALENA SNIADOCKA-KOTARSKA.
[Universidad de Varsovia, Centro de
Estudios Latinoamericanos].

_ *Administración & Ciudadanía* se publica con una periodicidad semestral.

_ *Administración & Ciudadanía* está disponible en formato impreso y electrónico, en lengua gallega y castellana.

_ Para mayor información sobre la publicación, visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>.

EDITA:

ESCUELA GALLEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)

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

REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

Ramiro Combo García

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Aius Consulting

ISSN:

1887-0279

DEPÓSITO LEGAL: PO 510-2006

La revista *Administración & Ciudadanía* no se responsabiliza de las opiniones vertidas en los contenidos de esta publicación. Estas opiniones son responsabilidad exclusiva de su autor o sus autores.

Sumario



_ PRESENTACIÓN	[7-10]
_ Rueda Valenzuela, A. (Conselleiro de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia).	[9-10]
_ ARTIGOS	[11-115]
_ Vara Arribas, G. (Instituto Europeo de Administración Pública, EIPA - Barcelona), «Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): una herramienta para la gobernanza multinivel en proceso de revisión».	[13-26]
_ Murillo Gorozarri, B.; M. González Medina y R. Fentanes Fortes (Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad, Escuela Gallega de Administración Pública, EGAP), «Imagen y confianza en los funcionarios: valoraciones de los ciudadanos gallegos».	[27-45]
_ Francisco Jesús Ferreiro Seoane (Universidad de Santiago de Compostela) y Vaquero García, A. (Universidad de Vigo), «Análisis económico del litoral gallego: situación actual y perspectivas futuras».	[47-66]
_ García Calderón, C. (Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM) «El desplazamiento de la comunicación por las tecnologías de la inmediatez: el caso de México».	[67-80]

_ González Medina, M. (Unidad de Investigación, Evaluación y Calidad, Escuela Gallega de Administración Pública, EGAP), «Dimensiones para el análisis de los procesos urbanos en un contexto 'postmetropolitano'».	[81-97]
_ Alejo Jaime, A. (Universidad de Santiago de Compostela), «Organizaciones indígenas y globalización en las Américas: el caso de la Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina».	[99-115]
_ SUMMARY	[117-118]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[119-120]
_ BOLETINES DE SUSCRIPCIÓN	[121-122]



Presentación

Administración & Cidadanía: segunda etapa



Con la salida del primer número de la revista *Administración & Cidadanía*, a mediados de 2006, se asumía el compromiso de acercar una perspectiva interdisciplinar al estudio de las Administraciones públicas, además de superar las limitaciones que se derivan de las visiones excesivamente fragmentadas provenientes tanto del mundo académico como de los colectivos profesionales. Para ello se marcaba el objetivo editorial de convertir esta revista en una empresa de cooperación viva, que alentase la colaboración entre editores, autores y lectores.

Con el deseo de mantener ese instrumento de análisis y teorización interdisciplinar de la acción administrativa, y contando con las observaciones de Pablo Figueroa, actual director de la EGAP, he resuelto encargar la gestión de la revista a un nuevo equipo que, bajo la dirección del profesor Xosé Luís Barreiro Rivas (USC), debe redefinir el proyecto, darle sentido y viabilidad en el marco de los cambios impuestos por la crisis y por el empleo más racional de los recursos públicos. Este equipo hará un esfuerzo extraordinario por demostrar la continuidad de la revista mediante la publicación de todos los números anteriores a éste que, con puntualidad editorial ya recobrada, marca el inicio de la segunda etapa de *Administración & Cidadanía*.

La función de gobernar y administrar no puede ser concebida sin un impulso vital que la motiva, la renueva, la modera y le da sentido. Por eso las Administraciones públicas son insuficientes –aunque sean plenamente competentes– para reflexionar y teorizar sobre sus reformas y para determinar las grandes líneas de actuación que marcan las encrucijadas del progreso. Necesitan el aporte de la propia sociedad a la que sirven y la capacidad de teorización y análisis que se desarrolla especialmente en los ámbitos académicos, profesionales y técnicos ajenos a la propia Administración.

Estamos llegando a un punto en el que el nivel de modernidad de las Administraciones coincide, casi exactamente, con su capacidad para pensarse y reformarse en conexión directa con las sociedades a las que sirve y con sus dinámicas de cambio. Son imprescindibles foros de debate en los que confluyan todas las perspectivas y en los que la experiencia tienda a convertirse en teorías orientadoras de la gestión. Y uno de esos foros quiere ser *Administración & Ciudadanía*, que aspira a ocupar una posición central en los estudios de la gobernabilidad y la gestión pública de Galicia, tanto en el nivel local y autonómico como en las reflexiones orientadas al crecimiento armónico del Estado de las autonomías y de la Unión Europea. Así figura en los principios fundacionales de *Administración & Ciudadanía* y así se confirma, con fuerza renovada, en este editorial que marca las líneas y objetivos de esta segunda etapa.

Esta nueva etapa también habrá de notarse, y así se lo he hecho saber al consejo editor, en la disponibilidad y accesibilidad de los contenidos de la revista a través de Internet y de las tecnologías que se consideren oportunas. La salida de cada número debe coincidir, a partir de junio de 2011, con la disponibilidad en la red de todos los contenidos de números anteriores, para hacernos presentes en América Latina y en aquellos ámbitos cuya cultura política y administrativa esté fuertemente conectada con Galicia y con España.

Convencido de la necesidad de convertir *Administración & Ciudadanía* en un recurso intelectual y académico de primera fila, he determinado que mi relación con la revista se conforme mediante una doble perspectiva: la que encomienda al consejo editorial la gestión autónoma de los contenidos, que deben seleccionarse con criterios de rigor científico, pluralismo e interdisciplinariedad; y la que asume, por medio de la EGAP, los compromisos de difusión, accesibilidad, puntualidad y sostenibilidad de esta renovada empresa editorial. Todo al servicio de una ciudadanía que, como recuerda el título de la revista, tiene que ser protagonista de su gobernación, de su bienestar y de su responsable libertad.

Santiago de Compostela, 22 de diciembre de 2010



Artículos

La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): una herramienta para la gobernanza multinivel en proceso de revisión



& *Resumo/Abstract: Tras cuatro años de experiencias en Europa en materia de agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT), este artículo analiza las causas de su creación, los potenciales que encierra y los motivos de una insuficiente proliferación de estas agrupaciones en todo el territorio de la Unión. Estamos inmersos en un proceso de evaluación del instrumento AECT, para su potencial revisión en verano de 2011. Por ello, el artículo repasa los mecanismos disponibles para fomentar la creación de AECT a través de incentivos institucionales, abordando en concreto la idea de los contratos por objetivos entre la Comisión y las AECT.* **&**

& *Palabras clave: Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT); cooperación transfronteriza; contractualización; cohesión territorial; fondos europeos*

INTRODUCCIÓN

El continente europeo está viendo como sus fronteras –internas y externas– se diluyen ante los numerosos desafíos globales a los que se enfrentan sus territorios, retos que abarcan los ámbitos económicos, sociales y medioambientales, y donde la cooperación entre territorios, más allá de sus fronteras y entre los distintos niveles institucionales, se está convirtiendo en crucial para la adecuada consecución del mercado interior y la buena gobernanza multinivel preconizada por la Comisión y el Comité de las Regiones¹. Los territorios fronterizos a menudo sufren de una falta de competitividad que ha llevado a Europa a crear instrumentos que faciliten su cooperación: los acuerdos informales de cooperación, las eurorregiones y comunidades de trabajo, los continuos tratados revisados y el derecho derivado de la Unión, todos han contribuido a la creación de uno de los tres pilares básicos de la política de cohesión: la cooperación territorial. En este contexto nace la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT - Reglamento CE número 1082/2006), en el año 2006, como un nuevo instrumento jurídico y de gobierno para la cooperación y la gobernanza multinivel.

A pesar de que el número de AECT constituidas cuatro años después del nacimiento de la figura no alcanza las expectativas de sus promotores, estas nuevas agrupaciones han venido generando una dinámica interesante, de renovación de asociaciones transfronterizas ya existentes, cooperación interinstitucional reforzada y el establecimiento de una nueva geografía de cooperación. La filosofía y los objetivos que impulsaron al legislador comunitario a crear esta nueva herramienta jurídica son ahora más válidos si cabe, al haber situado el nuevo Tratado de Lisboa, entre sus objetivos, la cohesión territorial. Este nuevo objetivo aparece arropado y reforzado por una serie de iniciativas europeas que marcan un punto de inflexión en la manera de abordar la cooperación territorial desde Bruselas: el *Libro verde sobre la cohesión territorial*, el *Informe Barca*, la Estrategia UE 2020 y la Estrategia europea revisada de desarrollo sostenible², indican que desde Europa se está muy atento a los grandes e importantes retos que presenta la geografía ampliada de la Unión y la necesidad de institucionalizar y apoyar los mecanismos existentes de cooperación más allá de las fronteras.

El propio Reglamento constitutivo de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) establece que en agosto de 2011 la Comisión Europea presentará al Parlamento y al Consejo un informe sobre su funcionamiento y una propuesta de reforma. Las AECT puestas en marcha hasta la fecha demuestran que se han venido enfrentando a una serie importante de problemas jurídico-materiales, jurídico-procedimentales y económico financieros que tendrán que ser resueltos durante dicho proceso de revisión. El Comité de las Regiones presentará en enero del 2011 un dictamen de iniciativa³ sobre las nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT cuyo ponente es el presidente de la Xunta de Galicia, D. Alberto Núñez Feijóo.

En este artículo analizamos los orígenes de la herramienta legal AECT, el contexto que la ha visto nacer, sus elementos constitutivos, los avances que ha experimentado desde su creación, y la agenda política para su revisión e impulsión de futuro.

Desarrollamos sus contenidos en tres partes: en la parte primera estudiamos el nacimiento de un instrumento jurídico al servicio de la cooperación, y sus principales requisitos de constitución. En una segunda parte evaluamos los cuatro años de experiencia y revisamos algunas de las distintas AECT constituidas hasta la fecha, en particular, sus convenios y estatutos. Tres cuestiones principales surgen de dicho análisis⁴: 1.- ¿Están contribuyendo las AECT a aumentar la cohesión territorial en Europa? 2.- Las AECT establecidas, ¿aspiran a algo más que su objetivo original de una cooperación puramente operativa (gestión de proyectos,

por ejemplo) avanzando en realidad hacia una auténtica cooperación política (por ejemplo, la formulación de políticas, las relaciones exteriores y el *lobby*)? Y 3.- El fomento del establecimiento de las AECT a través de claros incentivos institucionales, ¿podrían hacer que la AECT se convirtiera en uno de los motores del proceso de integración europea?

En la tercera parte de este artículo abordamos el actual debate sobre la revisión del Reglamento AECT en 2011, la propuesta de reforma que prepara el Comité de las Regiones y sus principales propuestas.

Por último, concluiremos abordando la cuestión de la potencial contractualización de la cooperación: estas agrupaciones son verdaderos "contratos" de gobernanza de la cooperación multinivel más allá de las fronteras, que pueden convertirse en motores estratégicos del desarrollo local e impulsores de una mayor integración europea. Un instrumento jurídico que proporciona elementos de reflexión para la política de la UE y el paquete presupuestario después de 2013.

1. EL NACIMIENTO DE UN INSTRUMENTO JURÍDICO AL SERVICIO DE LA COOPERACIÓN

Para entender el nacimiento de las AECT, es necesario considerar la agenda y el contexto político existente en el periodo de cambio de siglo, y que en esencia se resume en:

1. La creciente participación de los gobiernos subestatales en la toma de decisiones de la UE y la evolución del programa de la Comisión en torno a la misma.
2. El refuerzo de las políticas comunitarias de base territorial en el nuevo objetivo del tratado: la cohesión territorial.
3. La consolidación de la cooperación territorial como un elemento de integración en la UE.

Las últimas ampliaciones han dotado a la Unión Europea de una cierta unidad espacial, conforme a la geografía de nuestro continente; Europa ha empezado a pensar en su territorio, en su desarrollo territorial: hasta ahora, Europa se había concentrado en la cohesión económica y social, emprendiendo acciones destinadas a colmar los desequilibrios de desarrollo en términos de renta *per capita* y tasa de empleo. Desde 2009, se compromete con el nuevo tratado a garantizar además, la cohesión territorial. Esta supone ahora hacer frente a la diversidad de nuestros territorios (por ejemplo, las especificidades naturales, distribución de la población, el grado de conectividad, etc.) con el fin de garantizar el desarrollo sostenible de la UE. Así, por ejemplo, se podrían canalizar los recursos en territorios con alto potencial para asegurar una mejor interconexión entre los puntos más fuertes y los más débiles del territorio. Para ello sería necesario una mejor coordinación interinstitucional de políticas temáticas en un determinado territorio, así como una posible mejora de la ordenación territorial de las políticas comunitarias, con un papel más importante para la UE y las regiones en comparación con la práctica actual de juegos de poder principalmente intergubernamentales. Se demanda dotar de homogeneidad y estabilidad jurídica a la cooperación, erigiéndose el nuevo tratado y el Reglamento AECT como la pieza legislativa de la UE que por primera vez aborda explícitamente el territorio, apoyando la cohesión territorial a través de un formato innovador de gobernanza de múltiples niveles⁵.

Es así como se crea el instrumento jurídico bautizado como Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), mediante el Reglamento (CE) n.º 1082/2006, para dotar a la cooperación de una base jurídica sólida, reconocida en el ámbito europeo, de duración potencialmente indefinida, y homogénea en todos los Estados, y cuya finalidad era facilitar la cooperación territorial con el fin de incrementar la cohesión económica y social entre los territorios, facilitando, y superando la falta de idoneidad de las estructuras jurídicas

existentes hasta la fecha, que no habían paliado los problemas de los Estados, regiones y municipios implicados en la cooperación, como consecuencia de procedimientos y legislaciones nacionales diferentes.

Sus competencias se fijan en un convenio de cooperación obligatorio que se crea por iniciativa de sus miembros, los cuales deciden si la AECT es una entidad jurídica autónoma o si confían las tareas a uno de dichos miembros. Las competencias que ejercen como autoridad pública, y las competencias en materia policial y reglamentaria, quedan excluidas del convenio. El convenio precisará la tarea, la duración y las condiciones de disolución de la AECT. Se limitará al ámbito de cooperación decidido por los miembros y precisará sus responsabilidades. La legislación aplicable para la interpretación y aplicación del convenio será la del Estado miembro donde se sitúe el domicilio social de la AECT.

La AECT adoptará así sus Estatutos basándose en el convenio. Los Estatutos deben contener las disposiciones establecidas sobre la lista de miembros; el objeto, las tareas y las relaciones con los miembros; su denominación y la localización de su sede; sus órganos, competencias y funcionamiento; los procedimientos de toma de decisiones; la lengua o lenguas de trabajo; las modalidades de funcionamiento: gestión del personal, condiciones de contratación, naturaleza de los contratos, etc.; las modalidades de la contribución financiera de los miembros y las normas presupuestarias y contables aplicables; la designación de un organismo independiente de control financiero y auditoría externa.

Dentro de los límites de sus atribuciones, la AECT actúa en nombre y por cuenta de sus miembros. Posee así la capacidad jurídica que las legislaciones nacionales reconocen a las personas jurídicas (y que puede ser pública o privada). Podrá encomendarse a la AECT la ejecución de los programas cofinanciados por la Unión Europea, o bien la realización de cualquier otra actividad de cooperación transfronteriza, con o sin intervención financiera comunitaria. En cuanto a la ubicación de los participantes en una AECT, estará constituida por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros, pero que no necesariamente tienen que ser limítrofes. Los miembros aprobarán un presupuesto anual provisional que será objeto de un informe anual certificado por expertos independientes y, en caso de deudas, los miembros serán responsables financieramente en proporción a su contribución.

Las AECT permiten, dentro de la propia estructura cooperativa, la participación de un amplio elenco de entes de muy diversa índole, siguiendo la definición de entidad contratante establecida en la Directiva 18/2004, de Contratos Públicos⁶: pueden ser miembros de una AECT los Estados, las autoridades regionales y locales de los Estados miembros y todas aquellas entidades públicas o privadas (universidades, cámaras de comercio, fundaciones, etc.) que están sujetos a normas de contratación pública. Además, estos entes no tienen que ser necesariamente vecinos, permitiéndoles interactuar más allá de las fronteras, con personalidad jurídica, con capacidad de adoptar decisiones vinculantes en los territorios que agrupe, y potencialmente abierta a una amplia gama de áreas de cooperación. La personalidad jurídica le permite tener un presupuesto y dotarse de órganos de gestión propios, contratar personal, adquirir propiedades, o tener legitimación activa en un proceso judicial. Su personalidad jurídica es además ante la UE, para promover la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional. Su estabilidad jurídica reforzaría en principio sus procesos de toma de decisiones entre los socios, su posición en la interacción con las instituciones de la UE, sus posibilidades de iniciar o mejorar su posicionamiento internacional y la gestión eficaz de los programas y proyectos de cooperación. Son pues organismos que no están regidos por el derecho internacional sino por el derecho de la Unión.

A pesar de esta descripción tan innovadora como prometedora, la realidad nos demuestra que los logros no responden a las expectativas. De hecho, todas las AECT creadas o en proceso de creación al día de hoy tienen una historia de cooperación previa entre sus socios y prácticamente todas se han establecido a los lados de la frontera basadas en cooperaciones transfronterizas previas⁷, (por ejemplo, Francia con Bélgica, Portugal con España, Hungría con la República Eslovaca) y, a menudo en las zonas adyacentes o superpuestas, probablemente debido a la adopción similar de las disposiciones nacionales sobre la AECT, la preexistencia de un acuerdo de cooperación bilateral, así como el efecto estimulante de la competencia local de las AECT vecinas. La tabla que presentamos al final del artículo contiene una lista no exhaustiva de las AECT formalmente establecidas y de las pendientes de establecimiento consideradas a junio de 2009, con una descripción de sus objetivos⁸.

2. CUATRO AÑOS DE EXPERIENCIA Y TRES CUESTIONES SOMETIDAS A ANÁLISIS

Si analizamos lo ocurrido desde la aprobación del reglamento, observamos que la mayoría de los Estados miembros adoptaron las necesarias normas nacionales de desarrollo del reglamento pasado ya el plazo fijado. Excepcionalmente y de manera sorpresiva, la primera AECT, Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai (FR / BE), se creó el 21 de enero de 2008, solo medio año después de que el reglamento entrara en vigor. Este establecimiento temprano, anterior a la adopción de las disposiciones nacionales de desarrollo, fue posible gracias a un firme compromiso político de las partes implicadas en el proceso. Aparte de este caso, la creación de las siguientes AECT ha sufrido un retraso generalizado. El segundo establecimiento fue en octubre de 2008 (AECT Galicia-Norte de Portugal) y otros cinco tuvieron lugar antes de marzo de 2009. Durante el año 2009-2010 los nuevos establecimientos alcanzaron la cifra total de dieciséis.

Cuatro años de puesta en marcha de los preceptos del reglamento nos han demostrado que numerosos escollos impiden que los objetivos que perseguía el legislador con la creación de este instrumento jurídico sean alcanzables. La AECT nació con un problema formal: el reglamento obligaba a los Estados miembros a redactar normas de desarrollo con un importante grado de imprecisión y sin mecanismos de coordinación y seguimiento de las distintas normas autónomas de los Estados; así la AECT establecida en uno u otro lado de la frontera puede ser de derecho público o privado, de responsabilidad limitada o ilimitada, de duración definida o indefinida, con diferentes requisitos de autorización y registro, etc. Además de lo anterior, y a pesar de haber sido concebida como un instrumento al servicio de la gobernanza multinivel, más de la mitad de las AECT creadas hasta la fecha están compuestas por socios de un único nivel, sea este regional o local. Por otra parte, una vez creada la agrupación, cuestiones esenciales como los regímenes de autorización, los controles financieros, la contratación de personal, la sujeción a los regímenes de seguridad social y tributarios, han chocado con la disparidad de las normas de los estados intervinientes en las AECT dificultando su proliferación. Todo esto ha llevado a que unánimemente se reclame una mejor coordinación de las normativas nacionales de desarrollo, de manera que los requisitos para la constitución de las AECT se simplifiquen, se aclaren y armonicen en lo posible.

En este apartado revisamos algunas de las distintas AECT constituidas hasta la fecha, en particular, sus convenios y estatutos. Tres cuestiones principales surgen de dicho análisis. En primer lugar: ¿están contribuyendo las AECT a aumentar la cohesión territorial en Europa? En segundo lugar, las AECT establecidas aspiran a algo más que lo legislado en el reglamento,

yendo más allá de su objetivo original de una cooperación puramente operativa (gestión de proyectos, por ejemplo) avanzando en realidad hacia una auténtica cooperación política (por ejemplo, la formulación de políticas, las relaciones exteriores y el *lobby*)? En tercer lugar, la práctica del establecimiento de las AECT, corrigiendo sus defectos y unido a potenciales incentivos institucionales, ¿podrían hacer que la AECT se convirtiera en uno de los motores del proceso de integración europeo?

2.1. ¿Cómo mejora la AECT la cohesión territorial en Europa?

Aunque la definición de "cohesión territorial" aún está sometida a debate, algunos objetivos no son polémicos, tales como el de impulsar la cooperación territorial a través de nuevas macrorregiones funcionales; garantizar la cohesión territorial, tanto dentro de los territorios más fuertes de Europa como entre estos territorios y áreas más débiles del continente; y enfocar las políticas de acuerdo a diferentes formatos territoriales. Los principios establecidos para las AECT parecen cumplir estos tres objetivos.

En primer lugar, a través de la AECT, una nueva escala de cooperación territorial está surgiendo: la macrorregión funcional. Esta va más allá del tradicional territorio transfronterizo (150 km de la frontera, de acuerdo con los fondos estructurales) y se centra en las grandes cuencas de cooperación transnacional (por ejemplo, toda Europa del Norte-Oeste), tal como se negoció entre los gobiernos nacionales. Estas macrorregiones funcionales son diseñadas sobre la base de necesidades comunes, necesidades de hacer política compartida. Por ejemplo, la cuenca del Mediterráneo está experimentando el nacimiento de las AECT como nuevos centros de cooperación funcional destinadas a mejorar la estructuración de territorios específicos y, al mismo tiempo, del total de la cuenca. Europa esta experimentando con estrategias integradas en distintas áreas (por ejemplo, región del mar Báltico, la cuenca del Danubio, y en cierta medida, la Unión para el Mediterráneo) y los planes de acción de dichas estrategias podrían servir para definir las áreas en las que las AECT pueden contribuir sustancialmente.

En segundo lugar, la geografía emergente de AECT parece favorable a un desarrollo más equilibrado del territorio de la UE. Así nos encontramos con (proyectos de) AECT que potencialmente pueden:

1. Llevar la coordinación de sus territorios centrales, por ejemplo, Región Grande, Estrasburgo-Ortenau;
2. Mejorar la posición europea y la interconexión de sus puntos débiles internos de zonas urbanas y rurales, por ejemplo, Oeste Vlandereen / Flandes-Dunquerque-Côte d'Opale y Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai en comparación con el triángulo Londres-París-Bruselas;
3. Ampliar su alcance, por ejemplo, hacia el Arco Mediterráneo, véase Euroregión Alpes-Mediterráneo, Euroregión Pirineos Mediterráneo;
4. Poner en común los recursos territoriales disponibles y dispersos en la periferia, por ejemplo, Galicia-Norte de Portugal, Duero-Douro, Anfictionía, Istro-Granum, Karst-Bodva.

En tercer lugar, las AECT se aplican a una variedad de formatos territoriales, por ejemplo:

1. Euroregiones de gran escala (Galicia-Norte de Portugal, Pirineos Mediterráneo, los Alpes-Mediterráneo), de entre 50.000 y 100.000 km, de 5 a más de 15 millones de habitantes;
2. Regiones interprovinciales de mediana escala (Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai, Eurodistrito Estrasburgo-Ortenau, Ister Granum, Vlandereen occidental y Flandes-

Dunquerque Côte d'Opale-, Duero-Douro), de entre 2.000 y 10.000 km² con un máximo de 2 millones de personas;

3. La cooperación transfronteriza o intermunicipal a pequeña escala (Karst-Bodva, de 53 km², con cerca de 2.000 personas, o Anfictionía).

2.2. Las AECT establecidas, ¿van más allá de su alcance original de la cooperación puramente operativa, avanzando hacia el fomento de la cooperación política?

Aunque la evidencia no es concluyente, algunas señales iniciales indican una respuesta positiva. El propio reglamento establece una amplia gama de tareas potencialmente disponibles para las AECT, pero la principal preocupación del legislador era mantener la cooperación funcional, en particular la gestión de los fondos estructurales, como la principal razón de ser de la nueva herramienta.

Sin embargo, la realidad demuestra que las autoridades locales y regionales se han movido –al menos en los inicios– con una agenda diferente. Las primeras AECT se caracterizaron por un mayor nivel de compromiso político, ya que sus actores consideraron que constituyen un cambio sustancial en términos de reconocimiento por parte de la UE y mejora del posicionamiento internacional de la cooperación regional y local, proporcionando una oportunidad única para mejorar la gobernanza territorial. La tabla que presentamos al final de este artículo ilustra los objetivos horizontales y los temas de cooperación establecidos en los convenios de las AECT sometidas a análisis (junio 2009). Si analizamos dicha tabla, a primera vista, los convenios parecen confirmar que las AECT son vehículos para la cooperación operativa en temas clave para el desarrollo territorial y para la gestión de los fondos estructurales. Sin embargo, también revelan la voluntad de intensificar la cooperación política y la gobernanza multinivel a través de las fronteras promocionando la representación exterior de los intereses compartidos, en lugar de limitarse puramente a la adopción de una lógica orientada a proyectos. Esto se desprende de algunos de los convenios que indican como objetivos el refuerzo de la cohesión política interna y la promoción de los intereses dentro de la UE y las instituciones nacionales. O la previsión de la figura de un presidente, y de una oficina representante en Bruselas, o el acto de la firma de su convenio AECT en un contexto de alto nivel institucional y político, todo lo cual no está expresamente indicado en el Reglamento.

Este nivel de ambición es más evidente en las AECT multifuncionales puestas en marcha hasta ahora. Sin embargo, también hay que considerar la importancia de la AECT monotemática, donde la cooperación operativa es probable que prevalezca sobre la política y que podría llegar a ser válida para la ejecución sobre el terreno de las principales políticas de la UE. Hay AECT que se ocupan de la sanidad transfronteriza (Hospital de la Cerdaña) o de áreas naturales protegidas transfronterizas (Parque Conjunto Alpino entre Italia y Francia: Parque Nacional del Mercantour y Parco Regionale Alpi Marittime). Otras aplicaciones podrían surgir de la aplicación de programas temáticos (por ejemplo, LIFE +, Leonardo, ex Leader).

2.3. ¿Qué acciones e incentivos institucionales pueden hacer de la AECT un motor para la integración de la UE?

Si la AECT quiere aportar un valor añadido a la integración de la UE, debe crear las condiciones adecuadas para la cooperación territorial sostenible que ofrezca resultados más allá de la planificación a corto plazo. Esto implica la creación de un análisis continuo de costes y beneficios sobre el establecimiento y las posibilidades futuras de desarrollo, una definición

clara del sistema de gobernanza dentro del conjunto articulado de organismos AECT y entre los miembros que la constituyen, el lanzamiento de un programa de acción viable, una planificación y seguimiento eficaz del proyecto.

Los miembros de la AECT deberían fijar como objetivo el aumentar el nivel de cohesión, eficacia y eficiencia de su cooperación a través de algunas acciones fundamentales⁹:

1. La planificación territorial integrada y la focalización en áreas concretas de intervención, incluida la interconexión con los territorios vecinos de la zona de cooperación;
2. Centrarse en las políticas con un claro impacto en los ciudadanos y para las que los miembros constituyentes de la agrupación tienen las competencias, por ejemplo, creación de infraestructuras y la prestación de servicios de interés general;
3. La racionalización y la puesta en común de iniciativas, recursos humanos y financieros;
4. Establecer un marco financiero sostenible, a través de modelos que combinen las cuotas de los miembros, los ingresos por servicios, préstamos, recaudación de fondos y las asociaciones público-privadas;
5. Adecuada "asociación" de los interlocutores económicos y sociales;
6. La interacción con otras iniciativas de cooperación (AECT) en el mismo territorio o en territorios vecinos.

3. UNA PROPUESTA DE REVISIÓN: HACIA LA CONTRACTUALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN

De conformidad con el artículo 17 del Reglamento (CE) n.º 1082/2006, "antes del 1 de agosto de 2011, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación del presente reglamento, junto con propuestas de modificación si procede".

Es importante tomar en consideración que el Reglamento AECT se aprueba con un conjunto de otros cuatro reglamentos¹⁰ con el objetivo de definir la política de cohesión para el periodo 2007-2013, y con la finalidad de corregir el aumento de las disparidades económicas, sociales y territoriales derivadas de las últimas ampliaciones. Ello no obstante, y a pesar de parecer que los reglamentos que regulan los fondos comunitarios en el periodo mencionado propiciarían el empleo de las AECT como instrumento al servicio de la cooperación territorial dentro de la Unión, la realidad demuestra lo contrario: únicamente un número limitado de las AECT constituidas hasta la fecha gestiona programas o proyectos de cooperación territorial cofinanciados con cargo a fondos comunitarios, dedicándose la mayoría a otra acciones de cooperación territorial sin contribución financiera de la Unión.

Ante esta situación las instituciones europeas, y en particular el CdR, han venido analizando las razones del desequilibrio entre las expectativas y la realidad. Fue así como a iniciativa del Comité de las Regiones, la Comisión Europea, el Programa INTERACT y el Trío de Presidencias del Consejo de la Unión (España-Bélgica y Hungría) se lanzó el 3 de mayo de 2010 una consulta para la revisión del Reglamento AECT. Se pretendía conocer la visión de los Estados, las AECT establecidas o en proceso de creación, las autoridades regionales y locales y otros actores implicados.

Los resultados de la consulta se han recogido en el Proyecto de Dictamen de iniciativa del CdR "Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT", cuyo ponente es el presidente de la Xunta de Galicia, Alberto Núñez Feijóo. Dicho dictamen está en plazo de presentación de enmiendas hasta el 13 de enero de 2011, para, tras la votación en plenario (27 y 28 de enero 2011), ser presentado a las instituciones europeas.

El dictamen recoge en 47 puntos la principal problemática del instrumento AECT y las propuestas para mejorar la implementación de la institución¹¹. Para ello toma como base el Dictamen Bresso (CDR 308/2007 fin), que ya ponía de relieve la necesidad de coordinar las normas de desarrollo del reglamento para evitar incompatibilidades y obstáculos a la cooperación, y la necesidad de prever un programa específico con cargo a fondos FEDER que fomentara la constitución de AECT. El dictamen propone, por una parte, sistemas para solventar las barreras causadas por las distintas legislaciones nacionales en materia de contratación, gestión de personal, protección social y régimen fiscal, estableciendo que el derecho que rija al personal sea el del lugar de la actividad de este, en vez del derecho del lugar del domicilio social. Propone además que se ejecute un desarrollo normativo del reglamento por la Comisión Europea que aclare conceptos jurídicos indeterminados, vinculando de una manera más clara la gestión de fondos de la UE con el despliegue de AECT, aclarando que no cabe discriminar a las AECT a la hora de competir en las convocatorias de la UE, dado que la agrupación en sí misma contiene los requisitos de transnacionalidad y personalidad jurídica única exigibles en un concurso de la Unión.

Propone, en la misma línea, que se establezcan mecanismos procedimentales que disminuyan los largos periodos de tramitación existentes para la constitución de una AECT, y la conveniencia de un encuentro conjunto de todas las entidades territoriales promotoras de una AECT con las entidades autorizantes (los Estados), a fin de evitar el intercambio constante de borradores de estatutos y convenios. Además indica la conveniencia de que un grupo de juristas expertos designados por el CdR elaboren a petición voluntaria de las partes de la agrupación un dictamen sobre su adecuación al reglamento, pudiendo incluso estos expertos acompañar el diálogo conjunto entre promotores y autorizantes de las AECT.

El *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel* (CdR 89/2009 fin), publicado a finales del 2009, ya consideraba que las AECT son laboratorios de gobernanza multinivel, y ahora este proyecto de dictamen, ahondando en esta idea, propone que las AECT sirvan de apoyo para la celebración de “contratos de asociación para el desarrollo y la inversión” en línea con lo que se propone en la Comunicación de la Comisión sobre la revisión del presupuesto de la UE¹², aunque limitados al binomio Estado-Comisión.

Este proyecto de dictamen es, a mi entender, la clara respuesta a las peticiones realizadas en numerosos foros por los actores de la cooperación y por el mundo académico y el CdR, que han seguido de cerca la evolución de este instrumento. Ya en el 2009, en distintos ámbitos se venía hablando de la idea de retomar los contratos tripartitos por objetivos que habían visto la luz con el *Libro Blanco de la Gobernanza Europea* del 2001, y que habían sido enterrados en el año 2006 en los tiempos de la Presidencia Finlandesa del Consejo de la Unión. Aquella idea contemplaba la flexibilización de la aplicación de las normas comunitarias en atención a las peculiaridades del territorio, permitiendo la firma de contratos tripartitos (Comisión-Estado-Región) para la consecución flexible y adaptada de una serie de objetivos¹³.

Desde entonces han sido varios los documentos europeos en los que la idea de la contractualización se ha expresado de una manera o de otra¹⁴. El más reciente, la revisión del presupuesto de la Unión ya citado, donde se contempla la posibilidad de contratos “bipartitos” (Comisión-Estado) por objetivos y para el desarrollo y la inversión “reflejando los compromisos de las partes a nivel estatal y regional”, y definiendo los objetivos a alcanzar con el apoyo financiero de la Unión. El proyecto de dictamen de iniciativa recoge esta idea, proponiendo que las AECT sirvan de apoyo a la celebración de estos contratos bipartitos o tripartitos¹⁵.

Podríamos contemplar, en esta línea, la "contractualización" de la cooperación entre la Comisión Europea y la AECT para el logro de ciertos objetivos, con metas más altas de acuerdo a, por ejemplo, un calendario más estricto o acciones experimentales específicas. Un ejemplo podría ser el "mejor" cumplimiento de la legislación comunitaria (por ejemplo, la Directiva) o la experimentación de la política de la UE (por ejemplo, la estrategia para el crecimiento y el empleo) a nivel de la macrorregión, conurbación transfronteriza, así como área natural transfronteriza, con miras a una aplicación más coherente y ambiciosa a ambos lados de la frontera, también a través de acciones experimentales. Tal contractualización legitimaría impulsar el papel de los niveles subestatales "más allá de las fronteras políticas" y, finalmente, ayudar a superar las dificultades que aún existen en la cooperación transfronteriza.

La política de cohesión podría proporcionar así un incentivo al fomento de la cooperación AECT, y la cooperación macrorregional en el marco normativo vigente. Esto podría hacerse a través de diversos medios. Por ejemplo, las actuales autoridades de gestión (en la convergencia, la competitividad o los objetivos de cooperación), podrían delegar (sub)programas para las AECT, o las autoridades territoriales de cooperación AECT podrían cofinanciar a través de fondos asignados a sus programas nacionales o regionales (artículo 37 (6) del Reglamento General de los Fondos Estructurales n.º 1083/2006).

CONCLUSIÓN

Nos encontramos inmersos en un proceso de revisión del instrumento AECT. Europa está en un punto de inflexión, con nuevos mandatos institucionales y una nueva agenda para el año 2020 que tratará de resolver los importantes retos a los que la crisis económica nos ha enfrentado. El Tratado de Lisboa y la revisión del presupuesto de la UE abren el camino para importantes reformas en el marco político de la Unión.

Para ello, la Comisión propone establecer un marco estratégico global y exhaustivo en el que se detallen las prioridades, los objetivos y las reformas que se necesitan para maximizar el impacto de la inversión en materia de cohesión. A través de un contrato entre los Estados miembros y la Comisión se determinaría el modo de lograrlo, sobre la base de los futuros programas nacionales de reforma de los Estados, estableciendo unos objetivos claros y cuantificables y haciendo hincapié en la importancia de coordinar a nivel estatal y regional los fondos procedentes de diversas fuentes de la UE para garantizar una aplicación eficaz y unos resultados visibles. En este contexto, el fomento del establecimiento de las AECT a través de claros incentivos institucionales, incluida la participación en contratos bi/tripartitos Comisión-Estado, puede convertir a las agrupaciones europeas de cooperación territorial en un motor impulsor de una nueva geografía de cooperación territorial.

En agosto de 2011 conoceremos la propuesta que la Comisión vaya a presentar al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la Reforma de las AECT. De dicha propuesta, y de la voluntad política que de ella se destile, dependerá el que la AECT se convierta en la herramienta jurídica que institucionalice de una manera eficaz y coherente la cooperación entre territorios, solventando los problemas de incompatibilidades y barreras causados por las diferentes legislaciones nacionales, maximizando el buen uso de los fondos europeos, y explotando en su justa medida este novedoso instrumento de gobernanza territorial.

AECT	Objetivos horizontales	Ámbitos de cooperación
Eurometrópolis Lille-Kortrijk-Tournai	<ul style="list-style-type: none"> - Diálogo y debate político - Cohesión transfronteriza - Desarrollo de proyectos - Mejora de la vida de los ciudadanos 	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte - Ecología urbana - Autopistas
Ister-Granum	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo regional - Cohesión económica y social 	<ul style="list-style-type: none"> - Proyectos/programas de cooperación territorial
Galicia-Norte Portugal	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión económica y social - Sostenibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte y accesibilidad transfronteriza - Sector marítimo - Competitividad (pymes) - Protección medioambiental, desarrollo urbano sostenible
Amphictyony	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Libertad, democracia, justicia y protección del medio ambiente - Cohesión económica y social - Intercambios de información y conocimiento 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas financiados por la UE o no - Cooperación científica - Bancos de datos; ICT - Patrimonio cultural - Participación de entidades sociales y locales
Duero-Douro	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Cohesión económica y social 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas cofinanciados por la UE - Obra pública - Empleo rural, protección medioambiental - Infraestructura social - Comunicación y tecnologías de la información, competitividad - Investigación, innovación y desarrollo - Turismo, patrimonio cultural común
Flandes occidental- Dunquerque-Costa de Opale	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Representación política - Representación en otros foros 	<ul style="list-style-type: none"> - Sin especificar
Euroregión Pirineos-Mediterráneo	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Proyectos comunes y otros más allá de las fronteras territoriales - Cohesión económica y social - Sostenibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Innovación tecnológica, investigación, formación, cultura, turismo - Cooperación administrativa, judicial y económica
Euroregión Alpes-Mediterráneo	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas horizontales - Coordinación institucional - Sostenibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte, investigación, innovación - Protección medioambiental - Cultura, turismo, educación, formación
Eurodistrito Estrasburgo-Ortenau	<ul style="list-style-type: none"> - Impulso de políticas y <i>lobbying</i> - Gestión de proyectos - Representación política - Sostenibilidad 	<ul style="list-style-type: none"> - Planeamiento espacial - Bilingüismo, espacio cultural transfronterizo - Infraestructuras comunes, servicios públicos - Apoyo al <i>networking</i> socioeconómico - Promoción de Estrasburgo como capital de la UE

Fuente: Gianluca Spinaci y Gracia Vara. Junio 2009, elaboración propia.

Notas

- 1 Dictámenes del Comité de las Regiones, junio 2009 *Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel* (2009/C 211/01), en <http://cor.europa.eu>
- 2 *Libro Verde sobre la cohesión territorial*, Comunicación de la Comisión COM (2008) 616 final; *Informe Barca, Un programa de reforma de la Política de Cohesión*, autor Fabricio Barca, director general del Ministerio de Economía y Finanzas Italia; *Europa 2020: Una nueva estrategia económica para Europa* en <http://ec.europa.eu>; COM (2009) 400 final: Comunicación de la Comisión Incorporación del desarrollo sostenible en las políticas de la UE; Informe de 2009 sobre la estrategia de la UE para el desarrollo sostenible.
- 3 Proyecto de Dictamen de Iniciativa del Comité de las Regiones “Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT” CDR 100/2010 rev.3 COTER – V – 004 en <http://cor.europa.eu>
- 4 Recogido en el artículo publicado en inglés de Gianluca Soinaci y Gracia Vara Arribas “The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): new spaces and contracts for European Integration?” in *Eipascope* 2/2009.
- 5 Ponencia de Gianluca Spinaci, Administrador del Comité de las Regiones, seminario de EIPA sobre el Tratado de Lisboa, Emilia Romagna, junio 2010.
- 6 Directiva 18/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.
- 7 De acuerdo con las conclusiones del CdR sobre la consulta para la revisión del reglamento AECT, página 19, solo Archimed, Amphictiony y European Urban Knowledge Network (EUKN) carecen de continuidad territorial entre sus socios.
- 8 Tabla publicada en el artículo *Eipascope* 2/2009 citado.
- 9 Gianluca Spinaci, *Eipascope* 2/2009, op cit.
- 10 Reglamento 1080/2006, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional; Reglamento 1081/2006, del PE y del Consejo, de 5 de julio 2006, relativo al Fondo Social Europeo; Reglamento 1083/2006, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al FEDER, FSE, y Fondo de Cohesión; y el Reglamento 1084/2006, del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se crea el Fondo de Cohesión.
- 11 Proyecto de Dictamen de Iniciativa del Comité de las Regiones “Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT, COTER – V – 004 en <http://www.cor.europa.eu>
- 12 Bruselas 19-10-2010 Com (2010) 700 final.
- 13 Gracia Vara and Delphine Bourdin (Eds.) Tripartite Arrangement, and effective tool for Multilevel Governance? 2006, European Institute of Public Administration.
- 14 *Informe Barca, Libro Blanco del Comité de las Regiones* ya citados.
- 15 La Comunicación habla de contratos Estado-Comisión como firmantes del contrato, pero de su literalidad se desprende –en mi opinión– que debe haber tres partes “obligadas contractualmente” por cuanto los objetivos tienen que haber sido consensuados por el Estado con las regiones y discutidos/acordados con la Comisión, estando reflejados documentalmente en el contrato los compromisos alcanzados por las tres partes.

BIBLIOGRAFÍA

- Barca, F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy*.
- Committee of the Regions (2007), *The EGTC* (CdR study 117/2007).
- Committee of the Regions (2007 onwards), proceedings of the *EGTC Expert Group*, of the EGTC conferences and workshops; collection of national provisions; register of EGTCs, www.cor.europa.eu/egtc.htm
- Committee of the Regions (2008), Own Initiative Opinion EGTC, *new impetuous for territorial cooperation in Europe* (CdR 307/2007).
- INTERACT (2008), Handbook EGTC "*What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects?*".
- Morata, F. (2008), *First fact finding on the EGTC and territorial pacts*, proceedings of the Second CoR Atelier, idem.
- Notre Europe (2001), *Coopération transfrontalière et transnationale, la nouvelle Europe s'invente sur ses marges*.
- Regulation (EC) No 1082/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 on a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC).
- Spinaci, G. (2006), *Politica di coesione europea: finanziamento, orientamento e governance. Il dibattito politico sulle riforme*, in Argomenti, Vol. 17/2006, Franco Angeli Editore.
- Spinaci, G. (2008), *The EGTC, new legal tool for multilevel territorial governance*. Proceedings of the Regional Studies Association Annual Conference "*The dilemmas of integration and competition*", Prague, 27-29/5/2008.
- Spinaci, G. (2009), *The EGTC and meta-regions as new engine(s) for European integration*. Proceedings of the Regional Studies Association Annual Conference "*Understanding and shaping regions: spatial, social and economic futures*", Leuven, 6-8/4/2009.
- Vara Arribas, G. (2005), *The Changing Dynamics of Sub-state participation: the Commission's proposals for increasing regional and local involvement in European policy processes*, EIPASCOPE 2005/2.
- Vara-Arribas, G.; Bourdin, D. (Eds.) (2006), *Tripartite Arrangements: An Effective Tool for Multilevel Governance? Eipa Book 2006/02* www.eipa.eu.
- Vara-Arribas, G. (2008), *Case study: the EGTC in Spain, the state of affairs*. Proceedings of the Second CoR Atelier, idem.

Imagen y confianza en los funcionarios: valoraciones de los ciudadanos gallegos



& *Resumen/Abstract: El funcionario es la cara visible de la Administración. Por este motivo, el personal a su servicio pone en juego, en su desempeño diario, además de su propio prestigio profesional, el de la Administración a la que representa. Por ello, el objetivo de este artículo es delimitar los atributos que definen en mayor medida al colectivo de empleados públicos, para analizar la relación que existe entre la imagen y la confianza en los funcionarios, y, por ende, en la Administración. La identificación de aquellos atributos que se asocian en el imaginario social de la ciudadanía gallega a este colectivo es la base sobre la que iniciar un proceso de reflexión para la mejora de las Administraciones públicas que permita reforzar la receptividad de la ciudadanía hacia lo público, y en definitiva, la legitimidad del sistema administrativo.&*

& *Palabras clave: Imagen de los empleados públicos, confianza en las Administraciones públicas, percepción de los ciudadanos, funcionarios, reforma administrativa.*

1. INTRODUCCIÓN

El tradicional esquema de organización de la gestión administrativa relegaba al ciudadano a un papel de receptor pasivo de los servicios públicos, carente de derechos específicos y de capacidad de exigencia. A partir de los años ochenta, la modernización de la gestión pública se orienta a la mejora de la eficacia y la eficiencia en la prestación de los servicios y a promover la competencia entre entidades gubernativas (López, 2003; Villoria, M. y E. del Pino, 1997). Este modelo permite un paulatino abandono de la consideración de la gobernabilidad como el control vertical de la sociedad por parte del Estado (Villoria, 2009) y sitúa al ciudadano como núcleo en torno al cual gira la gestión administrativa, preocupándose por medir el éxito de las acciones del gobierno en términos de la satisfacción de los propios usuarios (López, 2003). El interés por las demandas diferenciadas, la calidad de los servicios y la fijación de los correspondientes mecanismos de resarcimiento en caso de no cumplimiento con los niveles de calidad, la instrumentación de los sistemas de queja y los mecanismos de participación y consulta conforman los componentes básicos de esta tendencia modernizadora.

En este modelo de gestión pública no se pretende acabar con la racionalidad del diseño orgánico y procedimental administrativo, sino que, además de proteger la lógica de actuación y los derechos que imperan en la gestión burocrática, se pretende difuminar la barrera que separa a la Administración del entorno social en el que está inmerso (Beltrán, 2000), prestando una mayor atención a los ciudadanos como clientes/usuarios de los servicios, cuya satisfacción debe ser un objetivo clave del éxito administrativo.

Desde esta perspectiva, resulta primordial conocer qué es lo que el ciudadano espera de la Administración y cuáles son sus necesidades. De esta manera, la Administración podría ser más eficaz en la organización de los servicios para poder satisfacer tanto las necesidades como las expectativas del ciudadano.

Partiendo de una perspectiva funcional, la Administración es un complejo mecanismo de engranajes y procesos que cobran forma a partir de una estructura de distribución de tareas entre los distintos ministerios, secretarías, direcciones generales, departamentos, etc. Dentro de este complejo organismo, los funcionarios son los encargados de desarrollar las actividades concretas que tiene encomendadas cada unidad organizativa en la que están integrados. Por esta razón, la importancia de los funcionarios en la realización de sus tareas es doble. Por un lado, representan el "brazo ejecutor" de la acción del gobierno y, por otro, son el puente de comunicación entre las instituciones públicas y los ciudadanos.

Los funcionarios son quienes diariamente entran en contacto con los ciudadanos, ya sea en la atención al público, en la entrega o en la recepción de bienes y servicios. Por ello, la figura del empleado público resulta de gran interés, no sólo porque es receptor de las protestas y quejas de los ciudadanos, sino porque también puede influir de manera directa en la percepción de los usuarios de los servicios sobre el empleado público, y por añadidura, de la Administración en general.

A partir de esta premisa, en este artículo se explora la relación que existe entre la imagen que los ciudadanos tienen de los funcionarios en particular y la confianza en las instituciones públicas.

La confianza en la Administración y en los funcionarios emerge como ingrediente fundamental en la relación con los ciudadanos, debido a la extrema complejidad del sistema en el que interactúan y que fomenta la existencia de un amplio margen de incertidumbre en los resultados esperados. La legitimidad o confianza en las Administraciones públicas depende, en

último término, del grado de eficacia y eficiencia que perciben los ciudadanos en la prestación de los servicios públicos (Ramió, 2007). De esta manera, la responsabilidad o irresponsabilidad de las instituciones al realizar su actividad afecta a su imagen pública y, en consecuencia, a su aceptación social. Por ello, una alta confianza en una institución irá acompañada de la idea de eficacia y eficiencia y de la creencia de que ésta no actuará de forma arbitraria, pudiendo resultar perjudicial para el interés individual del ciudadano (Montero *et al.*, 2008). Además, apoyará también una imagen más positiva tanto de las entidades públicas como de sus empleados.

En relación a este aspecto, hay que advertir que la imagen de los funcionarios públicos es frecuentemente objeto de crítica por parte de la opinión pública. Ello obliga, como señala Beltrán (1996), a mantener ciertas reservas en el análisis de las Administraciones públicas, para evitar caer en falsas generalizaciones que alimentan los estereotipos sobre las entidades gubernativas y sobre los funcionarios. La visión positiva o negativa se manifiesta en un mayor o menor nivel de aceptación de las tareas realizadas tanto por las entidades públicas como por sus empleados, generalizando esta percepción a todas las instituciones administrativas y a todos los trabajadores del sector público. En este sentido, hay que observar que una percepción negativa de la imagen no tiene por qué traducirse necesariamente, de manera directa, en una posición reactiva frente a las instituciones públicas, pero no cabe duda de que mejorando esta percepción, también se mejora la opinión de los ciudadanos, que en último término, son los receptores de los servicios públicos.

A partir de estas consideraciones, se presentan los resultados obtenidos de la “Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia”, realizada por la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP)¹, orientados a los siguientes objetivos:

- Identificación de los atributos que se relacionan con el colectivo de empleados públicos: caracterización y condiciones de empleo de los funcionarios.
- Análisis de la confianza de los ciudadanos gallegos en los funcionarios y de la relación que existe entre la imagen y la confianza en los empleados públicos.
- Estudio de la relación entre la confianza en los funcionarios y la confianza en la Administración.

En definitiva, el análisis de la confianza y de la imagen de las instituciones y de los empleados públicos es relevante, no solo para mejorar la Administración y su funcionamiento, sino también porque las opiniones de los ciudadanos reflejan los juicios acerca de la receptividad hacia lo público, y en definitiva, de la legitimidad y eficacia del sistema administrativo (Del Pino, 2004).

2. LA IMAGEN DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS

El presente apartado está dedicado a la identificación de los atributos relacionados a la condición de funcionario público, y por tanto, de los elementos que conforman la imagen de este colectivo. Con este objetivo, en primer lugar se identificarán los atributos que la ciudadanía gallega les otorga. A continuación, esta visión se completa con la valoración que realizan los trabajadores del sector privado de sus propias condiciones de trabajo en relación a las condiciones de los funcionarios públicos. Como resultado de ambas valoraciones se obtendrá una definición generalizada de la imagen de los funcionarios públicos.

2.1. Caracterización de los empleados públicos

Para identificar los atributos que para un conjunto amplio de ciudadanos gallegos definen a los funcionarios, se parte de la caracterización que la ciudadanía realiza de este colectivo.

Estos rasgos identificativos de los grupos, que son compartidos por un elevado número de personas, se denominan estereotipos². Las opiniones acerca de determinados colectivos no siempre responden a criterios objetivos, sino que pueden haberse formado a partir de ideas originadas en el pasado que se han ido transmitiendo a lo largo de la historia. Por ello, los estereotipos generan en el individuo expectativas que ayudan a mantener los tópicos sobre los grupos, cumpliéndose el denominado “efecto afianzador del tópico” (Munné Matamala, 1989)³. Según este autor, el peso de las creencias previas acerca de algún colectivo es mayor que el de las experiencias reales vividas tras la interacción con el grupo estereotipado. Cuando en la interacción se reproducen esas características identificadas en los tópicos, se afianzan estas creencias en los individuos; mientras que se tiende a atribuir a la casualidad el no cumplimiento de las ideas preconcebidas acerca del mismo. Esta resistencia al cambio convierte a los estereotipos en opiniones difíciles de modificar, que se mantienen y repiten a lo largo del tiempo.

Al preguntar a los encuestados “qué es lo primero que se les viene a la cabeza al pensar en los funcionarios”, el porcentaje de respuestas que atribuyeron una característica negativa a este colectivo es más elevado que el de aquellos que expresaron un adjetivo con un carácter positivo. Por su parte, al presentar a los entrevistados una lista cerrada de adjetivos (entre los que aparecen atributos con un carácter positivo y otros con un significado negativo) que podrían definir a los funcionarios y preguntar sobre su grado de acuerdo con esa descripción (mucho, bastante, poco o nada), destaca entre los atributos con una caracterización positiva el de “honrados” y “escrupulosos en el cumplimiento de las normas administrativas”. En sentido contrario, entre los que conceden una apreciación negativa del colectivo de empleados públicos sobresalen las características referidas a “lentitud”, “discriminación en el trato al ciudadano” y “poca puntualidad”.

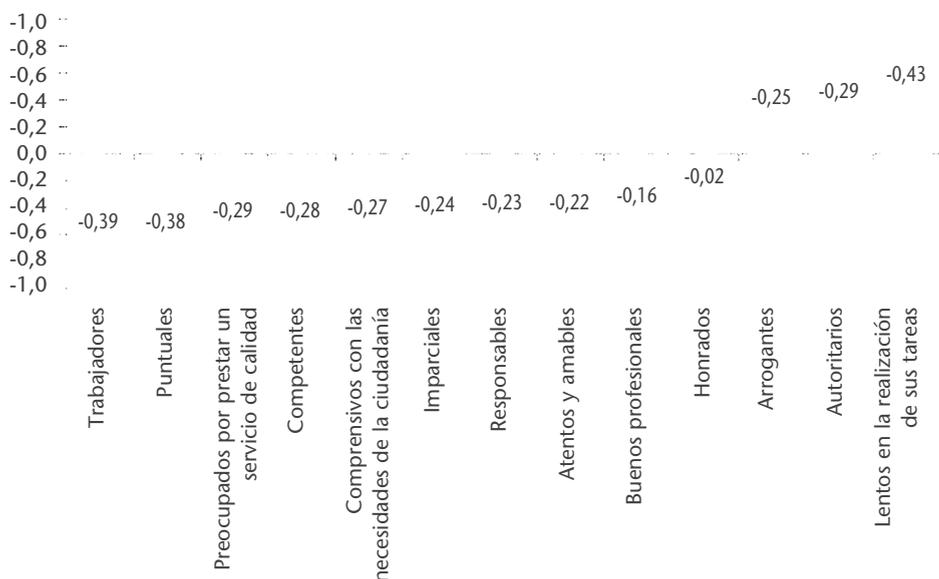
Partiendo de la idea de que pueda existir alguna pauta de clasificación entre los sujetos a tenor de su valoración del colectivo de empleados públicos, se realiza el análisis de conglomerados k-medias⁴, a partir del cual se subdivide la muestra en 3 grupos, según presenten una tendencia más positiva en la caracterización de los empleados públicos, más negativa o neutral (a medio camino entre valoraciones extremas tanto positivas como negativas). Cada uno de estos grupos representa, aproximadamente, a un tercio de la muestra, y se les ha denominado “incondicionales”, “detractores” y “neutrales”.

Los tres grupos coinciden en las características que se presentan en mayor medida en los funcionarios (honrados y escrupulosos en el cumplimiento de las normas administrativas). Las mayores discrepancias están en la valoración de los funcionarios como comprensivos con las necesidades de los ciudadanos, preocupados por prestar unos servicios de calidad e imparciales en el trato. Aunque se aprecia cierta similitud en la categorización de los funcionarios, las puntuaciones de estos dos grupos antagónicos presentan tendencias acentuadas hacia valores más altos (incondicionales), o más bajos (detractores), mostrando, además, diferencias estadísticamente significativas⁵ entre ambos segmentos.

A continuación, tomando en consideración las características del empleo, que son las que, principalmente, identifican a los funcionarios como grupo, se solicita a los entrevistados que valoren si las características que se les presentaron se ubican en mayor medida entre los trabajadores del sector privado (otorgando el valor -1); en los empleados públicos (valor 1) o en ambos grupos por igual (valor 0).

Gráfico 1.

Análisis comparado de los funcionarios frente a los trabajadores del sector privado



“Hablando en general, en comparación con los trabajadores de las empresas privadas, ¿diría Ud. que los funcionarios son más o menos...?”

Fuente: Datos de la Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia. Elaboración propia.

En el gráfico se puede apreciar que los atributos presentes en mayor medida entre los empleados públicos son aquellos que hacen referencia a aspectos negativos. Por su parte, el atributo de honrado se atribuye en la misma medida tanto a los empleados del sector privado como del público. De hecho, en relación a lo ya mencionado anteriormente, este aspecto destaca por ser el que en mayor medida caracteriza al colectivo de funcionarios. En sentido contrario, los trabajadores del sector privado son mejor valorados en cuanto a puntualidad y laboriosidad.

En definitiva, los funcionarios destacan frente a los empleados del sector privado en los atributos con un significado negativo. Los atributos con un carácter positivo –excepto la honradez– se asocian en mayor medida al colectivo de empleados del sector privado: trabajadores; puntuales; preocupados por prestar un servicio de calidad; competentes; comprensivos con las necesidades de los ciudadanos; imparciales; responsables; atentos y buenos profesionales.

2.2. Condiciones de empleo y prestigio social: sector público y privado

En la encuesta también se valoran las condiciones del empleo y del prestigio de los trabajadores de la empresa en contraposición a los de la Administración. Para ello, en primer lugar se analiza si los entrevistados consideran que el prestigio social y la autonomía en el empleo se dan en mayor medida en el sector público o en el privado, y en cuál de ellos es mayor el salario. En la tabla que se presenta a continuación, se muestra el porcentaje de respuestas para cada uno de los atributos considerados.

Tabla 1. Condiciones de empleo y prestigio social: sector público y privado

	MENOS (% fila)	IGUAL (% fila)	MÁS (% fila)	MEDIA*
Prestigio social	22,2%	30,3%	47,5%	0,28
Salario	14,9%	24,6%	60,5%	0,53
Control sobre su trabajo	73,2%	18,3%	8,6%	-0,74

*La media se calcula tomando el valor 1 para aquellas características que se presentan en mayor medida entre los trabajadores del sector público, el valor 0 para los que consideran que se presenta de la misma manera en ambos grupos y el valor -1 para los atributos que consideran presentes en mayor medida entre los trabajadores del sector privado.

“Y hablando en general, comparado con los empleados de las empresas privadas, cree Ud. que tienen más, menos o igual...?”

Fuente: Datos de la Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia. Elaboración propia.

Entre los tres elementos considerados se puede apreciar una fuerte divergencia. Por un lado, la apreciación generalizada es que el salario (61%) y el prestigio social (48%) de los funcionarios son mayores que los de los trabajadores del sector privado. Por otro, en relación al control sobre su trabajo, los resultados manifiestan (73%) que el trabajador de la empresa privada dispone de mayor autonomía sobre su trabajo que el empleado público. Estos resultados permiten concluir que en la sociedad gallega hay una opinión generalizada de que los funcionarios tienen unos ingresos superiores a los de los trabajadores del sector privado, así como un mayor prestigio social⁶, a la vez que una menor autonomía sobre su trabajo.

Para completar esta imagen y caracterización de los funcionarios, se analiza la valoración que hacen los trabajadores del sector privado (n=1256) de su propia situación frente a la que consideran que tienen los empleados públicos atendiendo a las condiciones objetivas de trabajo, autorrealización y expectativas y autonomía en el empleo.

Partiendo de las condiciones objetivas del trabajo (horario y vacaciones, seguridad en el empleo, ingresos y comodidad de las condiciones de trabajo) se aprecia un elevado nivel de acuerdo al manifestar que la situación de los empleados públicos es mejor que la que tienen en la empresa privada.

En cuanto a la autorrealización y expectativas (prestigio social, posibilidad de mejora profesional y posibilidades de realización personal) se observa que, aunque la situación parece manifestarse más positiva para los trabajadores del sector público, no se alcanza el mismo nivel de acuerdo que en relación a las condiciones objetivas del empleo.

Finalmente, teniendo en cuenta los atributos de autonomía en el empleo (capacidad de tomar decisiones, carga de trabajo y responsabilidad), se presentan en igual medida en ambos sectores. Esta información resulta, en cierta manera, contradictoria con los datos mostrados anteriormente, esto es, que el 73% del total de entrevistados consideraban que el trabajador de la empresa tenía una mayor autonomía en el trabajo. Por tanto, puede concluirse que a pesar de que una gran parte de la ciudadanía gallega cree que los funcionarios tienen una autonomía inferior a la de los trabajadores del sector privado, lo cierto es que al valorar comparativamente su situación los trabajadores de la empresa con la de los funcionarios, aquellos consideran que es similar a la de los funcionarios. Cabe inferir, entonces, que la capacidad de toma de decisiones en ambos sectores es bastante limitada.

Asimismo, llama la atención que ninguno de los atributos analizados destaque por ser considerado más favorable en el sector privado que en el público.

A continuación se analiza qué atributo de los considerados anteriormente (condiciones objetivas de trabajo; autorrealización y expectativas y autonomía en el empleo) es el más importante en la valoración de un empleo. En la tabla que aparece a continuación, se presentan los resultados obtenidos según el tipo de trabajador (fijo, temporal, empresario o autónomo). La última columna muestra el porcentaje total para cada uno de los atributos.

Tabla 2. El atributo más importante de las condiciones de trabajo

	FIJO (%)	TEMPORAL (%)	EMPRESARIO (%)	AUTÓNOMO (%)	TOTAL (%)
Seguridad en el empleo	40,3%	42,7%	43,5%	38,9%	41,0%
Comodidad de las condiciones de trabajo	17,7%	20,5%	14,9%	19,9%	18,4%
Ingresos	16,5%	12,8%	15,4%	12,9%	15,0%
Horario, vacaciones	13,4%	11,5%	8,0%	14,3%	12,6%
Posibilidades de realización personal	4,7%	7,2%	10,7%+	4,3%	5,8%
Posibilidades de mejora profesional	3,5%	4,6%	2,4%	1,5%	3,4%
Responsabilidad	1,2%	0,3%	2,0%	3,8%+	1,4%
Capacidad de tomar decisiones	1,2%	--	2,8%	4,2%	1,5%
Prestigio social	0,8%	0,3%	0,2%	0,2%	0,5%
Carga de trabajo	0,7%+	--	--	--	0,4%

Los porcentajes del cuerpo central de la tabla están calculados sobre el total de trabajadores del sector privado: fijos, temporales, empresarios y autónomos. Se muestra el resultado del análisis de los residuos tipificados corregidos, indicando con un signo positivo (+) o negativo (-) las diferencias en la consideración de cada atributo, al n. c. 95%.

“De todos esos aspectos, ¿cuál es el más importante para Ud.?”

Fuente: Datos de la Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia. Elaboración propia.

Los cuatro aspectos más importantes son los relacionados con las condiciones del trabajo: seguridad en el empleo, comodidad de las condiciones de trabajo, ingresos y horario y vacaciones, que son precisamente los que los trabajadores del sector privado consideran mayoritariamente más favorables para el conjunto de funcionarios. En el extremo opuesto se encuentran aquellos aspectos relacionados con la autonomía en el trabajo: carga de trabajo, capacidad de tomar decisiones y responsabilidad, que destacaron por considerarse más favorables para los trabajadores de las empresas privadas que para los empleados públicos. No obstante, aquellos atributos en los que los ocupados actuales de la empresa privada se sitúan en una posición relevante frente a los funcionarios son, a su vez, los que menos importancia presentan en la priorización de las condiciones de trabajo.

Una vez analizados los resultados de la comparación de la situación en el trabajo de los activos de la empresa privada en relación a la de los funcionarios, y sabiendo que resultan más relevantes precisamente aquellas dimensiones en las que se considera que los funcionarios disponen de una situación más ventajosa (seguridad, horario, vacaciones y comodidad de las condiciones de trabajo), no es de extrañar que al preguntarles si estarían dispuestos a cambiar su trabajo actual por uno similar en la Administración pública, la mayoría de los trabajadores responda afirmativamente. El único grupo que no muestra una tendencia clara en cuanto a si estarían dispuestos a cambiar su trabajo actual por uno similar en la Administración son los empresarios.

A continuación, se pone en relación la importancia que se ha concedido a cada uno de los atributos y su ubicación en el sector público o privado, atendiendo a la situación laboral del encuestado, esto es, a si es un trabajador fijo, temporal, autónomo o empresario⁷.

Tabla 3. Relación entre importancia y valoración de los aspectos del ámbito laboral

		FIJO (%)	TEMPORAL (%)	EMPRESARIO (%)	AUTÓNOMO (%)
AUTONOMÍA EN EL TRABAJO	AUTOREALIZACIÓN				
	CONDICIONES DE TRABAJO				
	Comodidad de las condiciones de trabajo	••	••	••	••
	Horario, vacaciones	••	••	••	••
	Seguridad en el empleo	••	••	••	••
	Ingresos	•	••	•	••
	Prestigio social	•	•	•	•
	Posibilidades de mejora profesional	•	•	•	••
	Posibilidades de realización personal	•	•	*	•
	Responsabilidad			•	•
EN EL TRABAJO	Carga de trabajo	•	•	•	•
	Capacidad de tomar decisiones		•	*	*
LEYENDA: •• Más del 74% de los trabajadores del sector privado coincide en que son más favorables para los funcionarios. • Entre el 40% y el 74% de los trabajadores del sector privado coincide en que son más favorables para los funcionarios. * Entre el 40% y el 74% de los trabajadores del sector privado coincide en que son más favorables en su trabajo. Más del 20% de trabajadores del sector privado considera el atributo como el más importante. Entre 10% y 19% de los trabajadores del sector privado considera el atributo como el más importante.					

Fuente: Datos de la Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia. Elaboración propia.

Todos los trabajadores en la empresa privada coinciden en que la seguridad es el aspecto más importante en la valoración de un trabajo, a la vez que consideran esta situación más ventajosa para los funcionarios. Asimismo, una gran parte de los ocupados actuales de la empresa privada opina que la comodidad de las condiciones de trabajo es más favorable en los empleos de la Administración. Los asalariados temporales y los autónomos conceden mayor importancia a este aspecto que los asalariados fijos y los empresarios.

Los ingresos se posicionan como el tercer elemento influyente en la valoración de un empleo, sin distinción según categorías (fijos, temporales, autónomos o empresarios). En cuanto a la comparación con la situación de los empleados públicos, se pueden encontrar diferencias, aún coincidiendo todos ellos en que los funcionarios disfrutan de una situación más ventajosa: hay

una mayor proporción de asalariados fijos y empresarios que de trabajadores temporales y autónomos que considera su situación más favorable frente a la de los empleados públicos.

Los empresarios forman el único grupo que no otorgan tanta importancia al horario y las vacaciones en el empleo, aunque coinciden con el resto de trabajadores del sector privado (fijos, temporales y autónomos) en que los empleados de la Administración disfrutan de una situación más ventajosa.

En cuanto a las posibilidades de mejora profesional, hay una mayor proporción de autónomos que considera su situación más desfavorable. El grupo de empresarios es, en relación al resto de categorías profesionales, el que más importancia otorga a este aspecto. Una vez más, los empresarios se desmarcan del resto de categorías al considerar que sus posibilidades de realización personal son más favorables que las que tienen los funcionarios.

Por último, en cuanto a la capacidad de tomar decisiones se pone de manifiesto una contraposición entre los trabajadores por cuenta propia (empresarios y autónomos) y los asalariados (fijos y temporales). Los empresarios y autónomos se consideran con más autonomía para tomar decisiones que los funcionarios.

3. RELACIÓN ENTRE LA CONFIANZA Y LA IMAGEN DE LOS FUNCIONARIOS

En este apartado se aborda el análisis de la confianza en los empleados públicos por parte de la ciudadanía gallega, a partir de la valoración que otorgan a distintos grupos o colectivos profesionales (algunos de ellos formados por funcionarios). Posteriormente se explorará la relación existente entre la imagen y la confianza de este colectivo.

En el siguiente gráfico, se muestran los resultados acerca del grado de confianza en los siguientes colectivos profesionales: bomberos, médicos, profesores, policías, funcionarios, jueces, periodistas y políticos (0 significa menor grado de confianza y el 10 el nivel máximo).

Gráfico 2. Confianza en los funcionarios



“De 0 a 10 ¿en qué medida confía Ud. en los siguientes grupos o colectivos profesionales?”

Fuente: Datos de la Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia. Elaboración propia.

Los grupos profesionales que obtienen la valoración más alta en cuanto al nivel de confianza que depositan los ciudadanos en ellos son aquellos relacionados con la seguridad, la salud y la educación (bomberos, médicos, profesores y policías), actividades que tienen un valor percibido como intrínsecamente positivo.

La valoración de la confianza depositada en los funcionarios no es ni excesivamente positiva ni negativa, con una valoración media de 5,6. Esta puntuación es bastante inferior a la concedida a otras categorías profesionales integradas también por funcionarios. Así, aunque los bomberos y policías también son empleados públicos, los ciudadanos no los relacionan con la imagen del funcionario de “ventanilla” o de atención al público, que es la que aparece cuando se habla de manera general de este colectivo. En este sentido, como señala Beltrán (1996), “cualquier referencia global a la administración pública [y a sus empleados] ha de tomarse con extraordinarias reservas, pues lo normal es que incurra en falsas generalizaciones”⁸. La interacción con las entidades administrativas inducirá a una percepción negativa si considera que para la resolución de problemas sencillos es necesaria la realización de procedimientos complicados, mientras que si percibe que se desarrolla de una manera sencilla, su receptividad será más elevada (OCDE, 1991: 105). Esta valoración subjetiva de la sencillez en la realización de trámites y gestiones se evidencia en un mayor o menor nivel de la confianza manifestada tanto en la organización como en los empleados públicos que le atendieron, generalizando esta percepción a todas las instituciones administrativas y a todos los empleados públicos.

Partiendo del análisis de componentes principales⁹ entre los colectivos profesionales considerados, se puede determinar qué grupos están más estrechamente relacionados entre sí. El resultado desvela la existencia de dos dimensiones en la valoración de la confianza en estos grupos. La estrecha relación entre las categorías de bomberos, médicos, profesores y policías podría explicarse por el hecho de que desempeñan tareas que se identifican como positivas (seguridad, salud y educación), y que tienen, además, un alto grado de interacción con el ciudadano. La otra dimensión, se refiere a aquellos grupos cuya labor queda más alejada del ámbito ciudadano (políticos, periodistas y jueces).

Tabla 4. Análisis comparado de la confianza en distintos colectivos profesionales

	Componente	
	1	2
Bomberos	,816	-,022
Médicos	,714	,272
Profesores	,672	,227
Policías	,595	,415
Políticos	,095	,819
Periodistas	,126	,758
Jueces	,400	,678
Funcionarios	,524	,547

En la tabla se muestran las cargas factoriales de la matriz de componentes rotados a partir del método de extracción de componentes principales. El método de rotación que se ha utilizado es Varimax. La varianza total explicada por este modelo alcanza el 59,3%. El valor del índice KMO es de 0,873.

Fuente: Datos de la Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia. Elaboración propia.

Los funcionarios presentan cargas factoriales muy similares en las dos dimensiones. Este resultado indica una cierta ambigüedad en la consideración de este grupo. Por un lado, la labor de los funcionarios, en general, es percibida como buena, haciendo posible la ejecución de los servicios públicos y atender a los ciudadanos, identificándose por tanto con el colectivo de bomberos, médicos, policías y profesores. Pero, por otro lado, también se les considera alejados de los problemas cotidianos de los ciudadanos y se les atribuyen otras características negativas, como vimos en el análisis de la imagen.

A continuación cabe preguntarse si la imagen que los ciudadanos tienen de los empleados públicos está relacionada con la confianza depositada en ellos.

Desde distintos ámbitos de estudio, se ha analizado la influencia que tiene la imagen, ya sea de personas o de organizaciones, en la generación de confianza en los individuos y se puede decir que existe una relación positiva entre estos dos indicadores. A partir de esta hipótesis se puede pensar que existe una relación positiva entre la percepción de la imagen del grupo de empleados públicos y la confianza que los ciudadanos depositan en él. Para poder cuantificar esta relación se realiza un análisis de correlaciones¹⁰ entre estas dos variables, obteniendo un valor de 0,615. Este resultado indica, como se anticipaba anteriormente, una correlación positiva entre estas dos variables, de tal manera que se puede decir que cuanto mejor es la imagen de los funcionarios mayor es la confianza depositada en este colectivo.

Al analizar individualizadamente a cada uno de los tres grupos identificados en la muestra (incondicionales, detractores y neutrales), se detecta que aquellos que valoran más positivamente a los funcionarios (incondicionales) también muestran un mayor nivel de confianza en este colectivo. Por su parte, los detractores muestran una actitud más reticente en la puntuación de la confianza en los trabajadores de las entidades públicas.

El análisis de correlaciones ha puesto de manifiesto la existencia de una relación positiva entre la imagen del colectivo de funcionarios y el nivel de confianza manifestado en el mismo. Dicho resultado queda afianzado al analizar, además, las valoraciones de la confianza de los tres segmentos identificados a partir de la imagen de los funcionarios –incondicionales, detractores y neutrales– de tal manera que el primer grupo manifiesta el mayor nivel de confianza en los funcionarios, mientras que los detractores conceden la puntuación más baja.

4. CONFIANZA EN LA ADMINISTRACIÓN E IMAGEN DE LOS FUNCIONARIOS

En este epígrafe se analiza el nivel de confianza que los ciudadanos gallegos manifiestan tener en las Administraciones públicas. Para ello se pide al entrevistado que valore en una escala del 0 al 10 su grado de confianza en las instituciones públicas.

El valor medio obtenido es de 5,9. Más concretamente, los resultados revelan un porcentaje superior de entrevistados que concede una puntuación superior a 6 en relación a aquellos que otorgan una puntuación inferior a 5. Este valor de la confianza en la Administración (5,9) es, además, ligeramente superior a la manifestada en los funcionarios que, como se recuerda, era de 5,6. Estos datos parecen mostrar que la ciudadanía gallega manifiesta un nivel de confianza más elevado en las instituciones públicas que en los funcionarios.

Estos resultados permiten preguntarse si existe algún tipo de relación entre la valoración de la confianza en la Administración y en los funcionarios, para lo que se realiza el análisis de correlaciones¹¹ entre estas dos variables. El índice de correlación resultante es de 0,723. El signo positivo indica una relación positiva entre ambas variables: la puntuación alta en la con-

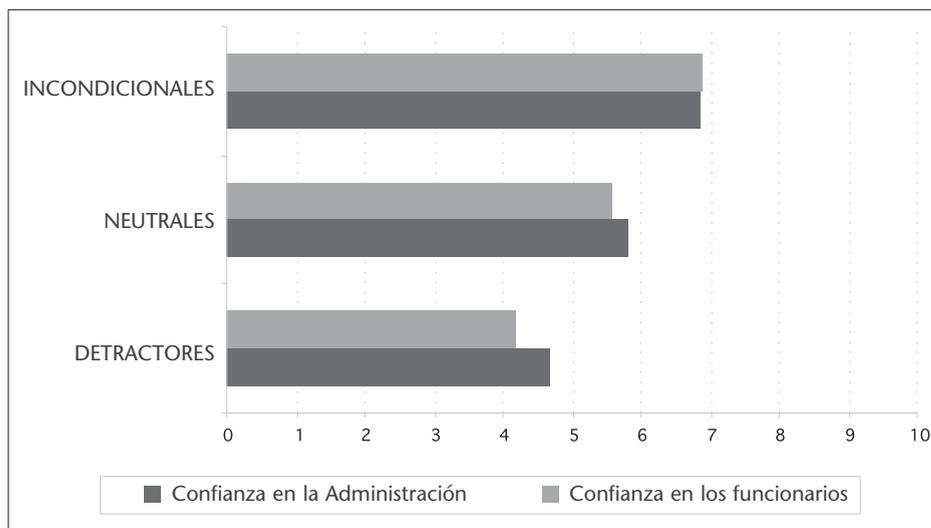
fianza en la Administración se relaciona con una valoración elevada de la confianza en los funcionarios. El valor absoluto, próximo a 1, revela una fuerte asociación entre la confianza en la Administración y en los funcionarios.

Como se introducía en este artículo, los funcionarios son la cara visible de la Administración, a través de quienes los ciudadanos entran en contacto con ella, ya sea para solicitar información, realizar trámites, etc. Por lo tanto, cabe pensar que si la imagen de los funcionarios no es buena, la confianza en la Administración no será muy elevada.

A partir del análisis de correlaciones se ponen en relación estas dos variables: imagen de los funcionarios y confianza en la Administración. El coeficiente de correlación resultante es de 0,547. En este caso, como se podía pensar, las dos variables presentan también una relación positiva, aunque con un índice de correlación que puede considerarse moderado entre la imagen de los funcionarios y la confianza en la Administración.

Para mostrar gráficamente la relación entre imagen y valoración de la confianza en la Administración y los funcionarios, se presentan a continuación las valoraciones medias de la confianza, tanto en los empleados como en las entidades públicas, a partir de la segmentación de la muestra, atendiendo a la actitud de los funcionarios (detractores, neutrales e incondicionales). Como se recordará, esta segmentación se realizó en función de la imagen de los empleados públicos.

Gráfico 3. Confianza en la Administración y en los funcionarios a partir de la imagen hacia los funcionarios



Fuente: datos de la “Encuesta panel sobre sociedad y Administración en Galicia”. Elaboración propia.

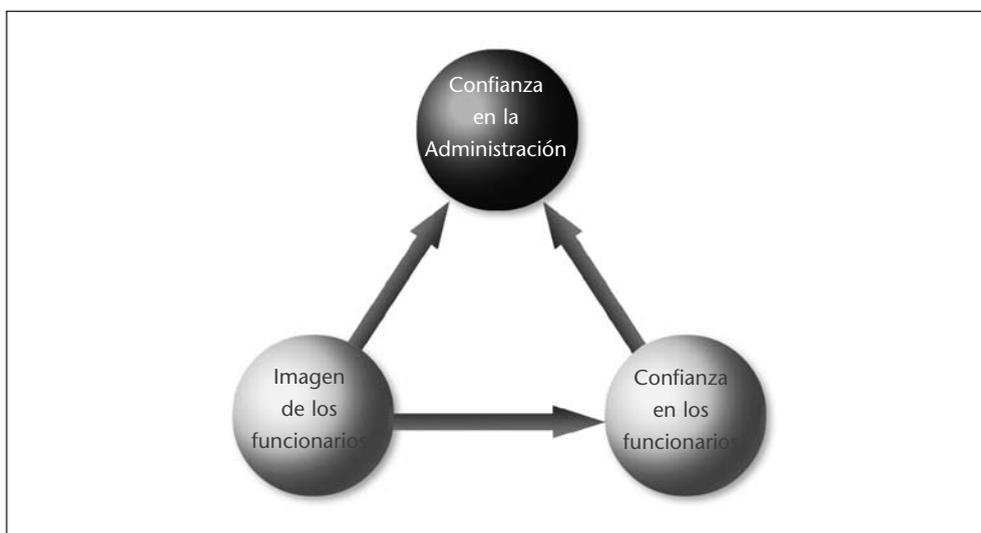
Como ya se observó en otras ocasiones, el gráfico muestra, sin lugar a dudas, que aquellos que valoran más positivamente la imagen de los funcionarios (incondicionales) también presentan un mayor nivel de credibilidad en la Administración (6,9). Los “detractores”, por su lado, se muestran más reticentes en la puntuación de la confianza en las entidades públicas, concediendo una calificación que queda por debajo del 5 (4,7).

Al mostrar de manera comparada en el gráfico la confianza en la Administración y en los funcionarios para los tres grupos considerados, se puede apreciar que los “incondicionales” conceden la misma valoración tanto a la entidad como el personal que trabaja a su servicio (6,9). Mayores diferencias muestran los “detractores”, quienes valoran bastante más positivamente a las Administraciones públicas (4,7) que al personal que trabaja en ellas (4,2), aunque en ninguno de los dos casos concede una puntuación superior al 5.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo era delimitar los atributos que definen en mayor medida al colectivo de empleados públicos, para identificar la relación que puede existir entre la imagen y la confianza en los funcionarios, y, por ende, en la Administración.

Gráfico 4. Relación entre las categorías analizadas



Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se resumen las principales conclusiones referidas a la relación existente entre las categorías analizadas: imagen, actitudes y confianza, diferenciando en esta última entre la confianza de los ciudadanos en los empleados públicos y la confianza en la Administración.

IMAGEN

En relación a la imagen, dos son las principales conclusiones. En primer lugar, en cuanto a la caracterización de los funcionarios, destaca que, de manera espontánea, más de la mitad de los entrevistados relaciona a los funcionarios con un atributo que presenta connotaciones negativas. Esta caracterización se matiza al pedir a los entrevistados que atribuyan una cualidad a los funcionarios a partir de una lista cerrada de adjetivos, entre los que se encuentran tanto calificativos que otorgan una cualidad positiva como negativa. Destacan en la valora-

ción más positiva los adjetivos de honrados, escrupulosos con el cumplimiento de las normas, buenos profesionales, competentes y responsables. Entre los calificativos incluidos en la valoración con un significado negativo destaca la lentitud.

En segundo lugar, en relación a las condiciones de trabajo y prestigio social, analizándolas desde una perspectiva comparada con los trabajadores del sector privado, destaca la apreciación generalizada de que el salario (61%) y el prestigio social (48%) son más elevados para los funcionarios; no obstante, cuando se trata de valorar el control de los empleados del sector privado sobre su trabajo, se invierte la tendencia, de manera que un 73% de los entrevistados atribuye esta cualidad, en mayor medida, a los trabajadores de la empresa. Sin embargo, en relación a la responsabilidad en el empleo (capacidad de tomar decisiones, carga de trabajo y responsabilidad), la mayor parte de los trabajadores del sector privado atribuyen de manera equitativa esta cualidad tanto al sector público como al privado.

En general, la sociedad gallega valora más positivamente las condiciones de trabajo del sector público, lo que resulta coherente con el hecho de que a la hora de valorar un empleo se destaquen aquellos aspectos que se corresponden con las “condiciones objetivas de trabajo”, esto es: seguridad en el empleo, comodidad, horario y vacaciones e ingresos. En contraposición, aquellos aspectos en que los empleados de la empresa privada se sitúan en una posición relevante frente a los funcionarios son, a su vez, a los que menos importancia se concede en la valoración de un empleo. Por ello, resulta lógico que, al preguntarles si estarían dispuestos a cambiar su trabajo actual por uno similar en la Administración, la mayoría de los trabajadores responda afirmativamente, excepto en el grupo de empresarios, ya que, si bien aproximadamente el 50% sí que estaría dispuesto a cambiar por un trabajo de funcionario, el otro 50% no lo haría.

Todos los empleados de la empresa privada coinciden en que la seguridad en el puesto de trabajo es el aspecto más importante. Por orden de importancia le suceden la comodidad, los ingresos y el horario y las vacaciones, si bien, hay un grupo que otorga menos importancia al horario y las vacaciones: los empresarios.

ACTITUDES

Atendiendo a la descripción de los empleados públicos, se ha realizado una clasificación de los entrevistados en tres categorías: los “incondicionales”, formado por aquellos que sistemáticamente muestran valoraciones positivas de los funcionarios; los “detractores”, que se posicionan en una valoración negativa de los empleados públicos; y los “neutrales”, que se caracterizan por no mostrar una postura clara en la calificación de estos trabajadores, posicionándose entre las puntuaciones concedidas por los incondicionales y los detractores.

Atendiendo a la confianza en los empleados públicos y en las instituciones, los datos muestran que aquellos entrevistados con una imagen más negativa de los empleados públicos también presentan niveles inferiores de confianza tanto en los empleados como en las instituciones públicas. En el extremo opuesto, como cabría esperar, se encuentran los “incondicionales”, que, mostrando la imagen más positiva de los funcionarios, otorgan las puntuaciones más elevadas de confianza en los empleados e instituciones administrativas. Esta información apunta hacia una posible relación entre la imagen y la confianza en los empleados públicos.

En último lugar, se analiza la relación entre la valoración de la imagen que los ciudadanos gallegos manifestaron tener en los funcionarios y la confianza que depositan en las instituciones públicas. En este sentido, aquellos que valoran más positivamente a los funcionarios

(incondicionales) también muestran un mayor nivel de credibilidad en la Administración (6,9). Los “detractores”, por su lado, se muestran más reticentes en la puntuación de la confianza en las entidades públicas, concediendo una calificación que queda por debajo del 5 (4,7).

CONFIANZA

Otro tema de gran importancia abordado en el artículo es la confianza que los ciudadanos gallegos manifiestan tener tanto en los empleados públicos, como en la Administración. La importancia del análisis de la confianza en las instituciones públicas y sus empleados resulta de interés debido a su relación directa con la idea de legitimidad de lo público en la vida social.

a) Empleados públicos

La confianza que los entrevistados tienen en los funcionarios, aunque no es muy elevada, se puede calificar como aceptable, con una puntuación media de 5,6, en una escala de 0 a 10.

Al analizar en perspectiva comparada la confianza de los ciudadanos gallegos en distintos grupos de profesionales, destacan en sentido positivo el grupo de bomberos, médicos, profesores y policías, profesiones que *a priori* pueden ser consideradas como intrínsecamente positivas y beneficiosas para el ciudadano. Por otra parte, en la posición opuesta encontramos a los jueces, políticos y periodistas. La confianza en los “funcionarios” se situaría a medio camino de la alcanzada por sendos grupos. Este resultado indica una cierta ambigüedad, ya que, si bien la labor de los funcionarios es necesaria para la ejecución de los servicios públicos y se puede relacionar, por tanto, su labor con una actividad positiva y próxima a los ciudadanos; por otra parte, también se les considera alejados de los problemas cotidianos de los ciudadanos.

Por último, surge la pregunta de si la imagen que los ciudadanos tienen de los empleados públicos guarda relación con la confianza depositada en ellos. Los resultados del análisis de correlaciones ($r = 0,615$) permiten concluir que la imagen y la confianza en el colectivo de funcionarios están relacionadas positivamente.

b) Administración pública

La valoración media de la confianza de los ciudadanos gallegos en las Administraciones públicas es de 5,9 sobre 10. Si se compara en términos generales este resultado con la media de valoración de la confianza en el grupo de funcionarios (5,6), se concluye que los gallegos conceden mayor credibilidad a la institución que a su personal. Otro resultado extraído del análisis presentado es la existencia de una correspondencia entre la valoración de la confianza en la Administración y en los funcionarios ($r = 0,723$), de tal manera que cuanto mayor sea la confianza en las Administraciones, mayor será la confianza en los funcionarios. En definitiva, aunque en términos generales la confianza que los gallegos depositan en las instituciones públicas es mayor que en los funcionarios, las dos valoraciones están relacionadas, confirmando la hipótesis expuesta al inicio del estudio de que los funcionarios son la cara visible de la Administración, lo cual permite establecer un paralelismo entre la institución y su personal. En términos generales, tras el análisis de la confianza en las instituciones públicas, se aprecia una valoración positiva que legitima el lugar de lo público en la sociedad gallega.

En definitiva, partiendo de la idea de que el funcionario constituye el rostro visible de la Administración pública frente a la ciudadanía y que en la realización de sus competencias diarias, además de poner en riesgo su propio prestigio profesional, pone también el de la Administración a la que representa; se puede inferir que una mejor imagen de los empleados

públicos revertirá en una mayor confianza en este colectivo y por ende en la Administración. La identificación de aquellos atributos que se asocian en el imaginario social al colectivo de funcionarios constituye la base sobre la que iniciar un proceso de reflexión para la mejora de las Administraciones, que permita reforzar la receptividad de la ciudadanía hacia lo público y, en definitiva, la legitimidad del sistema.

Notas

- 1 El trabajo de campo se llevó a cabo en el primer semestre del año 2008. El número de participantes en este estudio fue de 3.470 residentes en Galicia, con un error muestral de $\pm 1,70$ al nivel de confianza del 95,5%.
- 2 El concepto de estereotipo presenta diferentes acepciones, entre las que destacan las siguientes características: se refieren a los rasgos que identifican a un grupo concreto dentro de la sociedad; no responden a hechos objetivos (motivaciones, actitudes, valores, expectativas); existe un cierto consenso social acerca de ellos y son resistentes al cambio.
- 3 Citado por Del Pino, E. en *Los ciudadanos y el Estado* (2004: 123).
- 4 Técnica multivariante para la agrupación de casos en función de la similitud entre ellos.
- 5 Prueba T de diferencia de medias con un nivel de confianza del 95%.
- 6 La idea de que los funcionarios tienen mayor prestigio social que los trabajadores de la empresa privada ya la ponía de manifiesto la autora Renate Mayntz (1985) al explicar que en aquellas sociedades en las que la Administración Pública está institucionalmente diferenciada como un subsistema funcional especial, con un sistema de ingreso específico y con una regulación sectorial concreta, la sociedad tiende a distinguir a estos ciudadanos con un estatus especial, diferenciándolos del resto de trabajadores y en este caso, según los resultados obtenidos, con un estatus superior.
- 7 Para distinguir esta categoría de la de autónomo, se entiende que los empresarios cuentan con personal que trabaja a su cargo.
- 8 Citado por Del Pino, E. en *Los ciudadanos y el Estado* (2004: 136).
- 9 Técnica de análisis estadístico multivariante de síntesis de categorías de análisis.
- 10 Correlación de Pearson (r): índice que indica la fuerza y la dirección de la relación entre dos variables.
- 11 Coeficiente de correlación de Pearson. Prueba de significación bilateral, n.c. 95%.

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu Sojo, I. 2001. "El estudio de la imagen pública: ¿la clave del éxito? Notas sobre la evolución de la investigación de campo". *Revista Latina de Comunicación Social*, 39 (4). <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=81939402>, 13-02-2010.
- Bean, C. 2003. "Citizen confidence in Social and Political Institutions in a Changing World". Paper presentado en Social change in the 21st Century Conference. Centre for social Change Research. Queensland University of Technology.
- Beltrán, M. 1996. Las Administraciones públicas, en J. Tusel, E. Lamo de Espinosa y R. Pardo. *Entre dos siglos: Reflexiones sobre la Democracia española*. Madrid: Alianza Editorial.
- Beltrán, M. 2000. *La acción pública en el régimen democrático*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Bermúdez, J. 2005. "El principio de confianza legítima en la actuación de la administración como límite a la potestad invalidatoria". *Revista de Derecho (Valdivia)*, 18 (2): 83-105. http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-09502005000200004&script=sci_arttext, 13-02-2010.
- Brugué, Q. y J. Gallego. 2001. "¿Una Administración pública democrática?", en Font, J. (Coord.). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Caínzos, M; Voces, C; Rubal, M. y M. Ferrín. 2007. *Confianza social y confianza política en España ¿cambio generacional o efecto del ciclo vital?* Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública.
- Colleman, S. 2009. "Human Capital: Tools and strategies for the public sector". *Public Administration Review*, 87 (3): 699-716.
- Costa, J. 1992. *La imagen pública, una ingeniería social*. Madrid: Fundesco.
- Del Pino, E. 2004. *Los ciudadanos y el Estado*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Echebarria, K. 2000. "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales". V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana. <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0038545.pdf>. 13-02-2010.
- Escuela de Administración Regional. 2009. *La legitimidad de la Administración Pública: legitimidad institucional y legitimidad por rendimiento. La Administración democrática y la participación de los ciudadanos*.
- Giaccone, M. y G. Bucalossi. 2008. "Annual review of working conditions in the EU 2007–2008". <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2008/53/en/1/ef0853en.pdf>. 13-02-2010.
- Herreros, F. 2005. *Capital social y gobierno democrático*. Madrid: Fundación Alternativas.
- López, A. 2003. *La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mayntz, R. 1985. *Sociología de la Administración Pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mead, G. H. 1934. *Mind, Self and Society. From the standpoint of asocial behaviorist*. Chicago: University of Chicago Press.
- Montero, J. R; Zmerli, S. y K. Newton. 2008. "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 122:11-54.
- OCDE. 1991. *La Administración al servicio del público*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas.
- O'Donnell, G. 1993. "Estado, democratización y ciudadanía". *Nueva Sociedad*, 128: 62-87. http://www.nuso.org/upload/articulos/2290_1.pdf 25-02-2010.
- Prats i Catalá, J. 2005. "Las transformaciones de las administraciones publicas de nuestro tiempo". Documentos de Trabajo. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Las%20transformaciones%20de%20las%20administraciones%20p%20C3%BAblicas.pdf> 25-02-2010.
- Ramió, C. 2007. "La percepción de los españoles de la Administración Pública", Congreso Internacional sobre gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública, <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/2252.pdf> 23-02-2010
- Ruíz, J; Del Pino, E. y E. Cuellar. 2009. *Guía para la evaluación de los servicios públicos*. Madrid: Agencia Española de Evaluación de Políticas Públicas y Calidad de los Servicios.
- Van de Walle, S. et al. 2008. "Confianza en el sector público: ¿hay alguna evidencia de un declive a largo plazo?" *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, 74 (1): 51-69.
- Villoria, M. y E. Del Pino. 1997. *Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Tecnos.
- Villoria, M. 2009. "Cultura y ética del servicio público: el derecho/deber a una buena Administración". *Revista Administración & Ciudadanía*, 3 (3): 95-116.
- Walker, R. M. y G.A. Boyne. 2009. "Introduction: determinants of performance in public organizations". *Public Administration Review*. 87 (3): 433-439.

FRANCISCO JESÚS FERREIRO SEOANE _Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Santiago de Compostela y ALBERTO VAQUERO GARCÍA _Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Vigo _[47-66]

Análisis económico del litoral gallego: situación actual y perspectivas futuras



& *Resumen/Abstract: El objetivo de este trabajo es realizar un estudio socioeconómico del litoral gallego por municipios costeros agrupados en comarcas. El estudio identifica los principales recursos para la costa gallega y las oportunidades de futuro para este espacio económico.&*

& *Palabras clave: Desarrollo económico, recursos, litoral, análisis comarcal, oportunidades económicas.*

1. INTRODUCCIÓN

El análisis económico del litoral siempre ha sido una cuestión de vital importancia para Galicia, al contar con un espacio lleno de recursos naturales que deben ser protegidos y, al mismo tiempo, aprovechados para el desarrollo económico dentro de un marco de crecimiento sostenible.

El 59% de la población gallega reside en la costa gallega, en una extensión inferior al 10% del territorio de la comunidad autónoma. Tanto en términos de PIB *per capita* como en renta familiar disponible las comarcas del litoral presentan mejores indicadores que el resto de Galicia, lo cual explica su mayor grado de desarrollo económico y bienestar. Sin embargo, y como se demostrará a continuación, la heterogeneidad es una de las notas más destacables de la realidad económica de los municipios que conforman la costa gallega.

El presente estudio tiene como objetivo analizar, desde la perspectiva económica, la situación actual y las perspectivas para los próximos años de los ayuntamientos que conforman el litoral gallego. Este análisis se realizará desde una doble perspectiva, en primer lugar, en base a las comarcas costeras establecidas en el recientemente aprobado Plan de Ordenación del Litoral (POL) de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras¹ y, en segundo lugar, a través de las zonas territoriales definidas en el mapa comarcal de Galicia de la Consellería de Medio Rural².

Para realizar este ejercicio, tras la introducción, el segundo apartado se centra en el análisis demográfico, al tratarse uno de los elementos que más incide sobre la situación económica. En el tercero se realiza un estudio de los diferentes sectores económicos. El cuarto señala las principales oportunidades futuras de las comarcas costeras gallegas, mientras que el quinto estudia sus principales limitaciones para el desarrollo económico y las actuaciones para mejorar la situación. Finalmente se plantean una serie de conclusiones.

2. ANÁLISIS COMARCAL DE LA POBLACIÓN: PRINCIPALES INDICADORES DEMOGRÁFICOS

El cuadro 1 determina la distribución por ayuntamientos del litoral gallego, a partir de la doble clasificación de comarcas costeras y mapa comarcal anteriormente citada. En este espacio vivían en 2009 más de 1,6 millones de habitantes, el 59% de la población gallega, registrando un aumento poblacional medio durante el período 2000-2008 del 4,4%, más del doble del experimentado por término medio en Galicia, frente al descenso del interior con una caída media del 1,3% (IGE, 2010a).

En consecuencia, se manifiesta una creciente polarización de la población gallega hacia el territorio costero, como respuesta a las mayores y mejores oportunidades laborales por sus numerosos y valiosos recursos económicos y naturales. Sin embargo, es preciso relativizar este crecimiento poblacional del litoral, ya que, comparado con el registrado en España (14%), aquel resulta de menor intensidad. En buena medida, este resultado se debe al importante flujo de población inmigrante, atraída por el dinamismo de la economía española hasta finales de 2007, situación que no se ha reproducido en Galicia en la misma intensidad.

Por comarcas costeras se comprueba (cuadro 2) como el 50,7% de la población del litoral reside en As Rías Baixas y en O Golfo Ártabro (34,9%). Analizando las tasas de crecimiento demográfico durante el período 2000-2008, se constata como la comarca costera Costa Sur es la que registra un mayor dinamismo (9,3%), con un importante crecimiento en todos

sus municipios, especialmente en Tomiño (19,1%), O Rosal (10,5%) y Oia (9,1%), en buena medida por ser ayuntamientos dentro del área de influencia de Vigo.

La segunda comarca costera con mayor crecimiento poblacional ha sido O Golfo Ártabro (6,1%), pero con dinámicas demográficas bien diferenciadas a nivel municipal, debido a su amplia extensión territorial, destacando los incrementos poblacionales de la zona de A Coruña, en especial, en los municipios de Culleredo (32,7%), Arteixo (30,7%) y Sada (27,4%).

Este resultado contrasta con el observado en los municipios de la zona de Ferrol, en especial, en los ayuntamientos de Ferrol, Neda, Fene y Mugardos, que recogen pérdidas notables de población, debido a las sucesivas reconversiones navales, que repercutieron muy negativamente sobre la economía de la zona, generando un éxodo poblacional hacia otros ayuntamientos. Sin embargo, esto no siempre es así, por ejemplo, en Narón gracias a una eficaz política urbanista y un aumento importante de la dotación de servicios sociales se ha conseguido un aumento de la población cercano al 22%.

En la comarca costera de As Rías Baixas se produce un incremento poblacional similar a la media del litoral, aunque con notables diferencias por zonas: Pontevedra (7,4%), O Salnés (5,9%), Vigo (5,4%) y O Morrazo (4%) recogen los mayores aumentos, frente a las pérdidas de población de Noia-Muros (-5,5%) y Caldas-O Sar (-2,4%). Se comprueba, por lo tanto, como los municipios del sur están recogiendo un mayor incremento poblacional, frente al retroceso de la zona norte de As Rías Baixas. Este resultado parece responder al mayor dinamismo económico de Vigo, Pontevedra y O Salnés, que sirve como foco de atracción de población.

La comarca costera de O Arco Bergantiñán es la que registra un mayor estancamiento poblacional, aunque con desigual resultado por ayuntamiento. Así, los mayores aumentos se han dado en Carballo (8,4%) y A Laracha (3,5%), que están creciendo por el empuje industrial del cercano municipio de Arteixo. El resto de ayuntamientos registran importantes descensos, especialmente en Malpica (-12,9%), Cabana de Bergantiños (-12%) y Ponteceso (-10,8%). Es de esperar que la próxima finalización de las obras del puerto exterior de A Coruña, el nuevo polígono industrial de Morás y la reubicación de muchas empresas desde la comarca de A Coruña a los municipios colindantes, genere un aumento poblacional en los municipios que componen O Arco Bergantiñán.

De todas las comarcas costeras, la que recoge una mayor pérdida de población es A Costa da Morte (-6,1%). Este importante descenso responde a su elevada tasa de desempleo y a su baja renta familiar (la más alta y baja de todo el litoral, respectivamente). Finalmente, en la comarca costera de As Rías Altas también se recoge una pérdida importante de población, aunque de cuantía inferior a la anterior comarca (-5%), especialmente en los municipios de Mañón (-15,7%), Ortigueira (-14,3%), Vicedo (-13,5%) y Cariño (-8,3%), como consecuencia de un escaso desarrollo económico.

Un segundo indicador demográfico que condiciona la capacidad económica de un territorio es el peso de la población de 65 o más años (cuadro 2). En 2008 el litoral gallego tenía un 18,8% de su población en este tramo de edad, 2,8 puntos menos que la media gallega. Por comarcas costeras As Rías Baixas (17,4%) es la menos envejecida, siendo, además, donde reside más población y una de las que registra un mayor aumento de habitantes. En segundo lugar se encuentra la comarca colindante de A Costa Sur (18,6%).

La comarca de O Golfo Ártabro, la segunda por importancia poblacional, recoge un porcentaje de habitantes de 65 o más años del 19,5%, debido al peso de la población de más edad en los ayuntamientos de Betanzos (23,1%) y Ferrol (21,9%).

El resto de comarcas costeras presentan un elevado índice de envejecimiento poblacional, este sería el caso de As Rías Altas (25,7%), A Costa da Morte (22,7%), A Mariña Lucense (22,4%) y O Arco Bergantiñán (22,3%). Estas cifras están generando, desde hace años, problemas importantes para estas comarcas, sobre todo por tener ayuntamientos de reducido tamaño y con escaso dinamismo empresarial.

Además, y a diferencia de otras comunidades autónomas, en Galicia en general y en el litoral gallego en particular, la escasa incorporación de población extranjera no ha permitido un rejuvenecimiento poblacional, situación que sí se ha producido en la mayor parte del territorio español. Salvo contadas excepciones³, la presencia de extranjeros en Galicia resulta muy discreta (3,4% de media en Galicia y 3,6% en el litoral).

Para paliar los efectos de este envejecimiento, la Xunta de Galicia presentó, en marzo de 2010, el Plan Estratégico de Galicia 2010-2014, para garantizar, entre otros objetivos un mayor impulso demográfico de Galicia. Es de esperar, que en los próximos años se consiga mejorar la estructura de edades de la población gallega, lo que permitirá reducir las fuertes tasas de dependencia actuales.

3. ANÁLISIS ECONÓMICO SECTORIAL

El primer indicador para conocer la relevancia de un determinado sector económico es determinar el volumen de empleo que genera. La mayor parte de la población ocupada en el litoral gallego se encuentra en el sector servicios (67,2%). Sin embargo, este resultado, a todas luces esperable, resulta conveniente matizarlo en función de la especialización relativa de cada comarca, esto es, en la importancia de cada sector en relación a los valores medios del litoral.

De esta forma, considerando el grado de especialización relativa, el sector servicios predomina en las comarcas de O Golfo Ártabro y As Rías Baixas, debido al peso de los sectores público, financiero, comercial y turístico. En otras tres comarcas predomina relativamente el sector primario (A Costa da Morte, A Mariña Lucense y As Rías Altas), donde se comprueba la existencia de municipios eminentemente pesqueros: Burela, Celeiro (Viveiro), Cariño, Camariñas, Fisterra y Muxía. Finalmente destaca la especialización relativa en la construcción en las comarcas de A Costa Sur y O Arco Bergantiñán, que, precisamente por esta circunstancia, se encuentran muy afectadas por la actual crisis inmobiliaria.

Las principales actividades del sector primario del litoral son la actividad pesquera (con 56 puertos), el marisqueo y la acuicultura, todas ellas altamente industrializadas gracias a la actividad conservera y congeladora. La pesca desembarcada en la comarca costeras de As Rías Baixas suponía en 2008 el 55,6% de toda Galicia (cuadro 3), seguida de O Golfo Ártabro (20,7%). En estas dos comarcas se encuentran tres de los puertos más importantes de Galicia (Vigo, Ribeira y A Coruña), junto a otros más pequeños de gran tradición pesquera (Cedeira, Noia, Muros, Portosín, Rianxo, A Illa de Arousa, Carril, Cambados y O Grove). Le siguen por orden de importancia las comarcas costeras de A Mariña Lucense, con el puerto de Burela, y As Rías Altas, con el de Celeiro, ambas con el 10,2% del total de la pesca desembarcada.

A la actividad pesquera extractiva hay que añadir la creciente importancia del marisqueo y la acuicultura⁴. Nuevamente, la comarca costera de As Rías Baixas, con más del 50% de todo el marisqueo de Galicia es la principal productora, debido a la riqueza de las rías de Vigo, Pontevedra, Arousa y Noia-Muros, siendo su principal producto el mejillón (90,5%), que supone el 98% de todo el generado a nivel nacional. Nuevamente As Rías Baixas con el

31,8% del total de plantas acuícolas de toda Galicia es la comarca con mayor desarrollo del sector, seguida de A Costa da Morte (27,3%) y As Rías Altas (18,2%).

Por lo que respecta al subsector agrícola y ganadero, se manifiesta una pérdida importante de población ocupada, situación difícil de corregir. Al desinterés por las tareas agrícolas hay que añadir los problemas estructurales del campo, en especial el reducido tamaño de las explotaciones, que dificulta su rentabilidad económica. Además, la presión urbanística sufrida por todo el litoral gallego ha incentivado la venta de terrenos para la construcción de viviendas, sobre todo urbanizaciones, frente al uso agrícola. Aún con todo, en las comarcas de As Rías Baixas y A Costa Sur se manifiesta cierto desarrollo. En la primera se produce cierta especialización en cultivos de hortalizas, maíz y vino (con denominación de origen Rías Baixas), mientras que en la segunda, además de la explotación vinícola, existe una importante producción de kiwis, lechugas, tomates y pimientos.

Se comprueba un reducido peso del subsector ganadero en la economía del litoral, ya que se encuentra más desarrollado en la Galicia interior, lo que justifica el progresivo descenso en el número de explotaciones (-16,2%) durante el período 2000-2008.

Además, todo el litoral gallego, al igual que el resto de Galicia, presenta un significativo desarrollo de la producción maderera (CES Galicia, 2009)⁵, siendo la comarca costera de As Rías Baixas donde este sector se encuentra más presente, especialmente en el municipio de Pontevedra, que cuenta con una de las dos plantas que ENCE tiene en España. En la zona de O Sar, se encuentra la empresa FINSA (Financiera Maderera, SA), líder a nivel europeo en fabricación de tableros y productos forestales. En la comarca costera de O Arco Bergantiñán está instalada la fábrica de producción de tableros Unemsa. Finalmente, la comarca costera de O Golfo Ártabro cuenta con varias industrias de transformación de la madera, como la planta de Tafibra⁶ en Betanzos.

A partir del indicador industrial del *Anuario Económico de La Caixa*⁷, se comprueba como las comarcas costeras de As Rías Baixas (40,6%) y O Golfo Ártabro (38,4%) suponen el 79% del total de la industria del litoral gallego. Muy lejos de este nivel de producción se encuentran el resto de las comarcas (gráfico 1).

Al analizar la situación industrial de la comarca de As Rías Baixas es imprescindible señalar la industria automovilista de Vigo, liderada por el grupo PSA-Peugeot Citroën, con una producción anual de más de 450.000 vehículos y todas las actividades accesorias que nacen en torno a la Zona Franca. La importancia de la industria es tal que supone el 20% del PIB gallego, siendo la industria que más exporta, convirtiendo a Galicia en la quinta comunidad autónoma por importancia del sector del automóvil. En esta misma comarca, en las zonas de Noia-Muros, Barbanza y O Morrazo existe una importante industria conservera, de congelados y transformados, que genera un importante volumen de empleo, sobre todo femenino. Otros importantes sectores son la construcción naval, especialmente en Vigo y O Morrazo, a pesar de las sucesivas reconversiones industriales.

La segunda gran comarca industrial del litoral es O Golfo Ártabro, donde predomina la industria textil, sobre todo por el grupo Inditex, tanto por el volumen de empleo generado, como por facturación, ya que el valor generado solo es superado por el de la industria del automóvil. Un segundo sector económico vital para la comarca de O Golfo Ártabro es el energético⁸, por la existencia de la refinería de la multinacional Repsol-YPF, una planta regasificadora en Mugarzos y un proyecto de biorrefinería en Ferrol. Además, en el municipio de Arteixo, se produce la totalidad de energía térmica del litoral gallego con dos plantas de Gas

Natural-Unión Fenosa, contando además con otras industrias destacables, como la construcción naval (especialmente en Ferrol), forestal⁹, agroalimentaria¹⁰, minería¹¹, bebidas¹² y aluminio¹³.

La tercera comarca con mayor índice industrial, muy alejado en importancia de las dos primeras, es As Rías Altas (10%). Su actividad se encuentra polarizada en la zona de A Mariña Occidental, en los ayuntamientos de Xove Lago y Cervo, con la multinacional Alúmina Aluminio. Además, la comarca es la mayor productora de energía eólica (30,1%) del litoral (gráfico 2). Las restantes cuatro comarcas (O Arco Bergantiñán, A Costa da Morte, A Mariña Lucense y A Costa Sur) apenas suponen conjuntamente el 10,9% de la actividad industrial de la costa gallega.

Hasta 2008 la construcción era uno de los principales motores económicos del litoral gallego, tanto en términos de generación de empleo como de facturación, a lo que hay que añadir los importantes ingresos municipales obtenidos por la actividad. Sin embargo, este *boom* inmobiliario se tradujo en una fuerte presión urbanística sobre el litoral, con importantes consecuencias sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Durante el período 2001-2007 la actividad constructora en la costa gallega se incrementó en un 16%, aunque con diferentes niveles por comarcas, siendo especialmente importante en A Mariña Lucense. En la zona de A Mariña Oriental se registró un aumento del 41,9%, lo que ha generado un elevado exceso de vivienda¹⁴ (56,5%) que no se ha correspondido con el crecimiento demográfico (2,7%). Algo similar ha sucedido en la zona de A Mariña Central, con un importante crecimiento en el número de viviendas (21,9%), mientras que el aumento poblacional fue únicamente del 6,1%.

Por el contrario, la comarca costera de As Rías Baixas ha experimentado un crecimiento del número de viviendas por debajo de la media del litoral, en especial en las zonas de Vigo (10,3%), Noia-Muros (11,4%), O Morrazo (12,5%) y Pontevedra (14,2%). Además, se constata como el indicador para Caldas-O Sar (18,5%), O Salnés (19,6%) y A Barbanza (42,1%) superan, con creces, la media del litoral, posiblemente para cubrir la demanda estival y/o por tratarse de zonas residenciales próximas a una gran urbe.

Finalmente, si bien en la comarca costera de O Golfo Ártabro se registra un crecimiento del número de viviendas notablemente inferior a la media del litoral, su comportamiento ha sido muy heterogéneo. Las zonas que mayor aumento han experimentado han sido A Coruña (12,6%), Ferrol (15,9%) y Betanzos (18,4%), mientras que sus poblaciones recogen unas variaciones del 9,3%, -0,5% y 8,1%, respectivamente.

Analizando la situación para la zona de A Coruña, se observa una fuerte relación entre el aumento de viviendas y población, si bien este crecimiento ha tenido lugar en los municipios limítrofes, básicamente para satisfacer a unos demandantes de viviendas que no puede pagar el precio de una residencia en la ciudad. Asimismo, resulta curioso como la zona de Ferrol registró un importante aumento en el número de viviendas de forma paralela al descenso de población, lo que puede deberse a un comportamiento especulativo. La zona de Betanzos, tiene un importante crecimiento tanto en vivienda como en población, por un doble motivo, como residencia de las personas que trabajan en la zona de A Coruña y Ferrol, y para los períodos estivales.

De las siete comarcas costeras As Rías Baixas (49,9%) y O Golfo Ártabro (39,9%) son las dos con mayor especialización en el sector servicios. En la primera, se encuentran las grandes áreas comerciales de Vigo, con una clara proyección comercial hacia Portugal y Pontevedra, con un importante número de centros comerciales¹⁵.

La comarca costera de O Golfo Ártabro tiene en la ciudad de A Coruña su máximo exponente de cabecera comercial, que incluye la subárea de Carballo, Betanzos y Cee, además de parte de la población de las áreas comerciales de Ferrol, Lugo y Santiago de Compostela. Desde hace dos décadas se constata un importante aumento de grandes superficies, que conviven con negocios implantados desde hace muchos años, lo que ha provocado un sobredimensionamiento comercial, que, sin duda, generará un importante cierre de pequeños comercios, o incluso la reconversión de algún centro comercial con reducida ocupación.

Esta comarca cuenta, en la zona de Ferrol, con la tercera gran área comercial en Galicia, con influencia hasta Ortegal, As Pontes y Pontedeume-Miño, con 200.000 potenciales compradores, donde predomina el pequeño comercio, que trata de convivir con los grandes centros comerciales de la zona. El gráfico 3 resume el peso de la actividad comercial por comarcas costeras.

La actividad turística está muy presente en todo el litoral, pero es en la comarca costera de As Rías Baixas donde tiene su mayor exponente. En 2008, el número de plazas hoteleras disponibles triplicaba a la oferta de O Golfo Ártabro, segunda comarca turística del litoral. En el primer caso las comarcas que presentan un mayor índice turístico¹⁶ son Vigo, Pontevedra y O Salnés. O Golfo Ártabro, es la segunda comarca costera turística del litoral. En A Coruña, además de sus playas y de su infraestructura hotelera, se cuenta con una amplia oferta cultural y de congresos.

Finalmente, si se relativiza el índice turístico en relación al número de habitantes se comprueba como las comarcas de A Costa Sur (1,22) y As Rías Baixas (1,16) presentan los indicadores más elevados. El cuadro 4 resume los principales indicadores de la actividad turística por comarcas.

Además, en algunas zonas del litoral está muy presente el sector financiero, ya que se encuentran todas las sedes de las instituciones crediticias gallegas: Caixa Galicia y Banco Pastor en A Coruña, Caixanova en Vigo¹⁷ y el Banco Etchevarría en Betanzos. Finalmente, el sector público también está muy presente en el litoral, en especial en las ciudades de A Coruña, Ferrol, Pontevedra y Vigo, donde existen numerosas instituciones.

Aunque el bienestar no se puede asociar directamente a un mayor nivel de renta, resulta evidente que una renta más elevada suele traducirse en mayor prosperidad, de ahí que sea interesante analizar la situación de este indicador como variable proxy para conocer el grado de bienestar de la población.

El PIB *per capita* en el litoral gallego en 2007 era de 20.439 € (cuadro 5), una cifra sensiblemente superior a la media de la comunidad autónoma (19.762 €). También la renta familiar disponible por habitante en 2007 en el litoral (13.666 €) era ligeramente superior a la media gallega (13.547 €).

Por comarcas se manifiesta una fuerte heterogeneidad. O Golfo Ártabro (14.088 €) y A Mariña Lucense (13.804 €) son las dos con mayor nivel de renta disponible por habitante. El primer caso se debe a la influencia de la ciudad de A Coruña, mientras que el segundo por contar con la proximidad de la multinacional Alúmina Aluminio, el puerto de Burela y el potencial turístico de Ribadeo, además de disponer de una población relativamente pequeña, que eleva el indicador económico.

La renta *per capita* de As Rías Baixas se encuentra en torno a la media del litoral, pero existen importantes diferencias por zonas. Pontevedra (14.378 €) y Vigo (14.335 €) son las dos zonas con mayor nivel de renta, situación que contrasta con Noia-Muros (12.311 €) y

A Barbanza (12.304 €). Estos dos últimos resultados parecen deberse a la fuerte presencia del sector conservero, con mano de obra predominantemente femenina y con unos salarios medios más bajos que en otros sectores. En las comarcas de O Arco Bergantiñán (12.062 €) y A Costa da Morte (11.929 €) se obtienen los menores niveles de renta. Su escasa actividad económica y la fuerte especialización en el sector de la construcción y primario, respectivamente, explican este fuerte diferencial de rentas.

4. LAS PRINCIPALES OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA EL LITORAL GALLEGO

A pesar del anunciado recorte presupuestario en materia de infraestructuras, para los próximos años está prevista la realización de importantes inversiones, como el puerto exterior de A Coruña, que complementará al de Ferrol, permitiendo un mayor desarrollo económico de la comarca de O Golfo Ártabro. También está planificada la construcción de un importante número de infraestructuras terrestres: la autovía transcantábrica, las autovías entre Carballo y Fisterra, Noia y Brión, la de O Salnés y la vía ártabra. Además, es de esperar que en los próximos años se finalicen las obras del AVE A Coruña-Vigo-Madrid y el AVE Vigo-Oporto.

En el litoral gallego existe una importante industria en actividades estratégicas como el automóvil, textil, naval, conservero, energético, forestal y aluminio, que pueden verse potenciadas con el importante papel que desempeñan los polígonos empresariales (Ferreiro *et al.*, 2010b). En 2010 el litoral se encontraba el 60% del toda la superficie de polígonos industriales, destacando por superficie disponible las comarcas de O Golfo Ártabro (A Coruña con 7,9 millones y Ferrol con 2,6 millones de metros cuadrados) y As Rías Baixas (Vigo con 6,9 millones de metros cuadrados). A lo anterior hay que añadir los 1,5 millones de metros cuadrados previstos en el nuevo polígono de Morás-Arteixo.

En los municipios costeros se encuentran las principales cabeceras comerciales de Galicia. Es de esperar que las comarcas de A Coruña, Vigo, y en menor medida, Ferrol y Pontevedra, sigan liderando el sector del comercio en Galicia. En este sentido es de esperar que el centro comercial IKEA en A Coruña potencie la consolidación del liderazgo comercial.

Galicia es una potencia pesquera, pero la sobreexplotación de ciertos caladeros ha provocado un descenso importante del volumen de la pesca extractiva. Junto con lo anterior, la industrialización pesquera, cuyo máximo exponente es el sector conservero, deberá mantener su liderazgo europeo ofreciendo un producto de mayor calidad, ya que solo así se podrá hacer frente a la entrada de conservas a precios más bajos por los acuerdos firmados entre la UE y varios países asiáticos.

Además, es necesario apostar por otras actividades como la forestal, tan presente en el litoral gallego, sobre todo en las comarcas costeras de As Rías Baixas, O Golfo Ártabro y O Arco Bergantiñán, o la producción vitivinícola, de gran prestigio, aunque a pequeña escala, en las comarcas costeras de As Rías Baixas y A Costa Sur.

El nuevo plan eólico, con una inversión industrial prevista de 3.000 millones de euros, y la creación de 12.000 empleos, ayudará a despegar a ciertas zonas con menor desarrollo económico, especialmente las comarcas costeras de A Costa da Morte, el norte de As Rías Baixas (especialmente Noia-Muros) y As Rías Altas.

Finalmente, se debe señalar el importante papel que debe seguir teniendo la actividad turística, en especial en aquellas comarcas con escaso desarrollo, como As Rías Altas, A Mariña Lucense, A Costa da Morte y O Arco Bergantiñán. Lo anterior no es óbice para que la comar-

ca de As Rías Baixas siga mejorando su posición de liderazgo turístico en el litoral gallego. El cuadro 6 resume las principales oportunidades de mejora para el litoral por comarcas.

5. LAS PRINCIPALES LIMITACIONES AL CRECIMIENTO ECONÓMICO DEL LITORAL

Uno de los principales elementos que pueden condicionar el crecimiento económico del litoral es el elevado nivel de envejecimiento poblacional. Esta situación se acentúa en la parte más occidental de la costa gallega (O Arco Bergantiñán y A Costa da Morte), y el eje norte (As Rías Altas y A Mariña Lucense).

Una segunda limitación es el importante nivel de desempleo del litoral, situación generalizada a nivel autonómico y nacional, pero que se manifiesta especialmente en algunas comarcas costeras: O Arco Bergantiñán, A Costa da Morte y O Golfo Ártabro (en la zona de Ferrol).

Para paliar este problema, el Plan estratégico para Galicia 2010-2014 persigue el impulso demográfico y la inserción laboral. A esta medida hay que añadir el Acuerdo por el desarrollo económico y social de Galicia 2010, pactado por la Xunta de Galicia, la Confederación de Empresarios de Galicia (CEG) y los sindicatos UGT y CC.OO., con una inversión de 1.400 millones para el fomento del empleo. Como medidas más destacables, está previsto el apoyo a los principales sectores productivos, apostar por la formación continua y el respaldo a la I+D+i y el emprendimiento.

Además, es bastante probable que Galicia deje de ser beneficiaria de las ayudas europeas en 2013, lo que afectaría a la financiación de proyectos como el plan URBAN, el PRODER, los Fondos de Adaptación a la Globalización y las inversiones de los Grupos Desarrollo Regional (GDR) y los Grupos de Acción Costera (GAC). Además, la actual crisis puede demorar ciertos proyectos previstos de vital importancia para el litoral, como el puerto exterior de A Coruña, las vías de acceso a Ferrol, o el plan de autovías para la costa gallega.

Asimismo, las actividades pesquera, acuícola y marisquera pueden verse afectadas por el elevado número de puntos de vertidos, especialmente en As Rías Baixas, a lo que hay que añadir el problema de furtivismo y la sobreexplotación de ciertas especies.

La industria tiene algunas actividades en una situación cuanto menos complicada, que pudieran afectar a la posición de liderazgo en sus respectivos sectores. Por ejemplo, el sector textil está padeciendo una importante reconversión silenciosa, con el cierre de muchas empresas que trabajaban para Inditex. Más crítica es la situación del sector de la construcción naval, muy pendientes de la evolución de su cartera de pedidos. Además, es muy probable que el sector conservero se resienta de los efectos del acuerdo de la UE con países asiáticos que favorecerá la entrada de conservas a bajo coste.

La excesiva actividad constructora y su brusca paralización ha afectado a todas las actividades vinculadas a esta industria. Así, la explotación de pizarra, presente en As Rías Altas, especialmente en Ortegal, la actividad forestal o la del aluminio, entre otras, se han visto obligados a realizar importantes regulaciones de empleo por la reducción de su demanda de productos.

La actividad comercial también sufrirá una recesión importante, ya que la crisis económica ha reducido el poder adquisitivo de los consumidores. Además, la sobreoferta comercial existente en las zonas más desarrolladas comercialmente, está generando una importante competencia que supondrá el cierre de muchos comercios.

El turismo del litoral no está exento de riesgos, tales como la saturación en algunas comarcas como As Rías Baixas y, en concreto O Salnés, o por la falta de inversiones. El cuadro 7 resume las principales limitaciones detectadas al crecimiento económico del litoral.

6. CONCLUSIONES

El 59% de la población gallega reside en una extensión que no supera el 10% del total de la comunidad autónoma. Además, el 50,7% está establecido en la comarca de As Rías Baixas, lo que significa que el 30% de los residentes en Galicia lo hacen en el sur del litoral.

A diferencia del interior gallego, la población residente en la costa aumentó un 4,4%, durante el período 2000-2008. No obstante, las divergencias por comarcas son notables, al recoger fuertes retrocesos en A Costa da Morte, As Rías Altas y un estancamiento en O Arco Bergantiñán, frente a un crecimiento significativo en los residentes de A Costa Sur, en el sur de As Rías Baixas y, en la comarca coruñesa de O Golfo Ártabro.

En la economía del litoral predomina claramente el sector servicios, por los sectores financiero, público, comercial y turístico. Pero, sin duda, el litoral es sinónimo de mar, y esto explica la existencia de actividades específicas relacionadas con el mundo marino. El litoral gallego se ha desarrollado históricamente en base a la actividad pesquera, extractiva, marisquera, y más recientemente, acuícola. Así, los puertos de Vigo, A Coruña, Ribeira, Burela y Celeiro, entre otros, acreditan la importancia de la pesca extractiva.

Además, Galicia ha sabido posicionarse, gracias a sus recursos naturales, en una posición privilegiada en acuicultura, siendo A Costa da Morte, junto As Rías Baixas dos referentes mundiales. Asimismo, el litoral gallego ha sabido aprovechar sus importantes recursos marinos para industrializarse.

Existen otras importantes actividades económicas, no relacionadas directamente con el mar, pero que sin él difícilmente se hubiesen desarrollado. Este el caso del sector energético o el textil en la comarca de O Golfo Ártabro o el sector del automóvil en la Zona Franca vinculada al puerto de Vigo en As Rías Baixas.

Pero el litoral no sólo es mar, sino que dispone de otros importantes recursos naturales como el forestal y el potencial económico de los ríos y el viento, que han permitido el desarrollo de una industria energética, tanto hidráulica como eólica, en comarcas económicamente menos desarrolladas, como A Costa da Morte o As Rías Altas. Otra actividad muy ligada al mar es el turismo. Todo el litoral es una realidad turística, especialmente en la comarca de As Rías Baixas, y sobre todo en O Salnés.

Estamos, por tanto, ante un espacio con un gran nivel de crecimiento, con importantes recursos, que precisan seguir contando con proyectos que aseguren su desarrollo. Este es el caso de las infraestructuras portuarias (puerto exterior de A Coruña) y terrestres (autovía transcantábrica, vía ártabra, etc.), ferroviarias (AVE a Vigo y A Coruña), polígonos industriales como el de Morás en Arteixo. Además, es de esperar que la economía del litoral se vea impulsada con los planes acuícolas, el futuro plan eólico y el POL.

Sin embargo, existen importantes retos que se deben afrontar, como el fuerte envejecimiento poblacional y el elevado nivel de desempleo. Por otro lado, la existencia de un importante nivel de vertidos en las rías gallegas y un sector de la construcción sobresaturado en todo el litoral son otros de los retos que precisan solución en los próximos años.

Cuadro 1: Distribución de los ayuntamientos del litoral clasificados por comarcas costeras y zonas territoriales

Comarcas costeras	Mapa comarcal	Ayuntamientos
A Mariña Lucense	A Mariña Oriental	Ribadeo, Barreiros y Trabada
	A Mariña Central	Foz, Burela y O Valadouro
As Rías Altas	A Mariña Occidental	Cervo, Xove, Viveiro y O Vicedo
	Ortegal	Mañón, Ortigueira y Cariño
O Golfo Ártabro	Ferrol-Eume	Cedeira, Valdoviño, Narón, Ferrol, Neda, Fene, Mugardos, Ares, Cabanas y Pontedeume ¹
	A Coruña	Bergondo, Sada, Oleiros, A Coruña, Culleredo Cambre y Arteixo
	Betanzos	Miño, Betanzos, Coirós y Paderne
O Arco Bergantiñán	Bergantiños	A Laracha, Carballo, Malpica de Bergantiños, Ponteceso, Cabana de Bergantiños y Laxe
A Costa da Morte	Fisterra-Terra de Soneira	Vimianzo, Camariñas ² , Muxía, Dumbría, Cee, Corcubiión y Fisterra
As Rías Baixas	Noia-Muros	Carnota, Muros ³ , Outes, Noia, Porto do Son y Lousame
	A Barbanza	Ribeira, A Pobra do Caramiñal, Boiro y Rianxo
	Caldas-O Sar	Pontecesures, Valga, Catoira, Dodro y Padrón ⁴
	O Salnés	A Illa de Arousa, Vilagarcía de Arousa, Vilanova de Arousa, Cambados, Ribadumia, O Grove, Meaño, Sanxenxo y Meis
	Pontevedra	Poio, Pontevedra, Vilaboa y Ponte Caldelas
	O Morrazo	Bueu, Cangas, Marín y Moaña
	Vigo	Soutomaior, Redondela, Vigo y Nigrán, Gondomar, Baiona y Salceda de Caselas
A Costa Sur	O Baixo Miño	Oia, A Guarda, O Rosal, Tomiño, Tui y Salvaterra de Miño

Notas: (1) Desde la perspectiva del mapa comarcal los municipios de Cabanas y Pontedeume pertenecen a la comarca del Eume, pero a efectos del POL se incorporan a Ferrol; (2) Los ayuntamientos de Camariñas y Vimianzo según el mapa comarcal pertenecen a Terra de Soneira, aunque en base al POL forman parte de la comarca de Fisterra. (3) Muros y Carnota, según el mapa comarcal, pertenecen a la comarca de Muros, aunque a efectos de POL se fusionan con Noia; (4) Los ayuntamientos de Dodro y Padrón pertenecen a la comarca de O Sar, pero a efectos del estudio económico del litoral se integran con el ayuntamiento de Caldas.

Fuente: Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras (2010), Consellería de Medio Rural (2010) y elaboración propia.

Cuadro 2: Principales indicadores poblacionales por comarcas costeras

Comarcas costeras	Población 2000	Población 2008	Población 2008/Total litoral	Variación poblacional 2000-2008	Población 2008 ≥ 65 años	Porcentaje población 2008 ≥ 65 años
A Mariña Lucense	34.214	35.803	2,2%	4,6%	8.037	22,4%
As Rías Altas	42.060	39.957	2,4%	-5,0%	10.281	25,7%
O Golfo Ártabro	537.144	570.136	34,9%	6,1%	111.327	19,5%
O Arco Bergantiñán	62.673	62.912	3,8%	0,4%	14.041	22,3%
A Costa da Morte	40.854	38.378	2,3%	-6,1%	8.695	22,7%
As Rías Baixas	794.675	828.659	50,7%	4,3%	144.561	17,4%
A Costa Sur	54.112	59.152	3,6%	9,3%	10.988	18,6%
Total litoral	1.565.732	1.634.997	100,0%	4,4%	307.930	18,8%

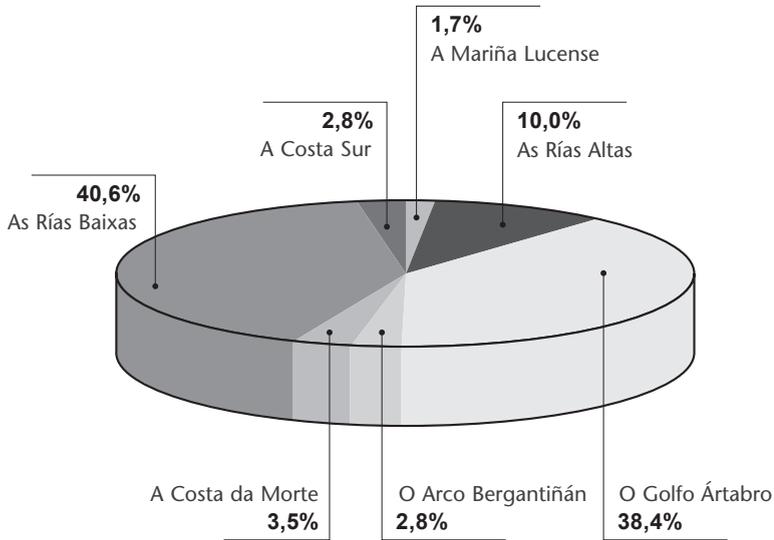
Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Económico de La Caixa (2009).

Cuadro 3: Evolución de la pesca desembarcada por comarcas costeras

Comarcas costeras	2000 (en millones de €)	2008 (en millones de €)	Porcentaje 2008 s/Total	% variación 2000-2008
A Mariña Lucense	35,5	46,7	10,3%	31,4%
As Rías Altas	50,2	46,3	10,3%	-7,6%
O Golfo Ártabro	70,6	93,5	20,7%	32,4%
O Arco Bergantiñán	8,7	5,2	1,2%	-40,1%
A Costa da Morte	5,8	7,4	1,6%	27,9%
As Rías Baixas	165,5	25,1	55,6%	51,6%
A Costa Sur	976,5	1,2	0,3%	25,9%
Total litoral	337,2	451,3	100%	33,8%

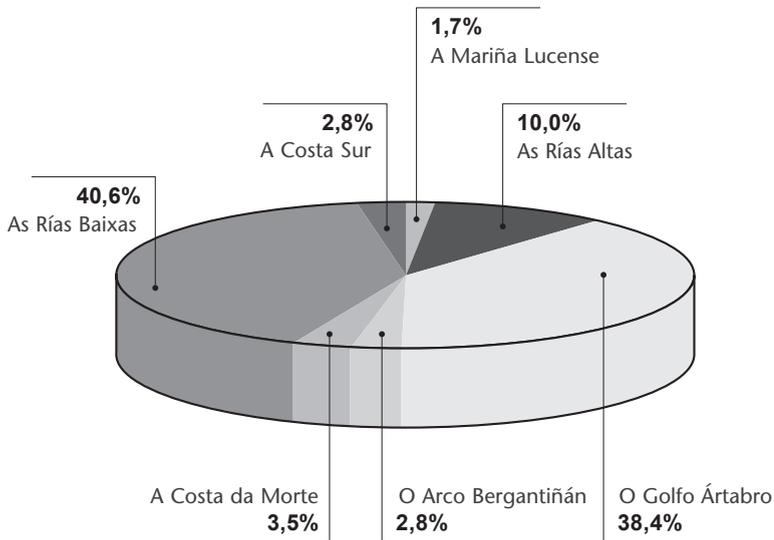
Fuente: Elaboración propia a partir de la Plataforma Tecnológica de la Pesca, Consellería del Mar, Xunta de Galicia (2010).

Gráfico 1. Distribución de la actividad industrial por comarcas costeras



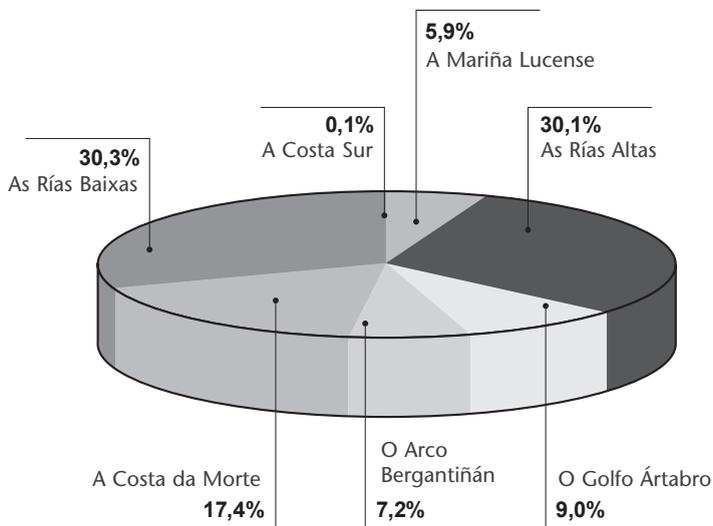
Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Económico de La Caixa (2009).

Gráfico 2. Distribución de la generación de energía por comarcas costeras, en porcentaje. Energía total producida



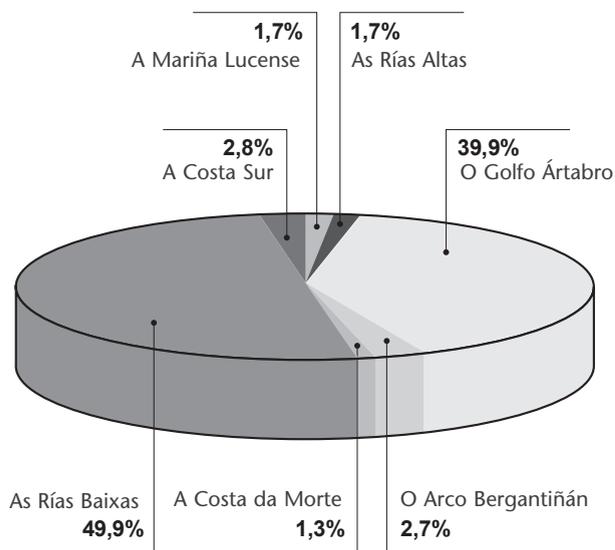
Nota: No se incluye la planta de Repsol-YPF de A Coruña.

Energía eólica



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto de Energía de Galicia (2010a y 2010b).

Gráfico 3. Distribución de la actividad comercial por comarcas costeras



Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Económico de La Caixa (2009).

Cuadro 4: Distribución de la actividad turística por comarcas costeras

Comarcas costeras	Índice turístico 2008	Número de habitaciones	Índice turístico 2008 por 1.000 habitantes
A Mariña Lucense	40	1.145	1,12
As Rías Altas	28	993	0,70
O Golfo Ártabro	642	5.431	1,13
O Arco Bergantiñán	31	617	0,49
A Costa da Morte	22	844	0,57
As Rías Baixas	963	15.145	1,16
A Costa Sur	72	949	1,22
Total litoral	1.798	25.124	1,10

Fuente: Elaboración propia a partir del Anuario Económico de La Caixa (2009).

Cuadro 5. Nivel de renta y PIB por comarcas costeras

Comarcas costeras	Renta disponible/hab. 2007	PIB/hab. 2007
A Mariña Lucense	13.804	17.036
As Rías Altas	13.115	25.853
O Golfo Ártabro	14.088	22.752
O Arco Bergantiñán	12.062	16.423
A Costa da Morte	11.929	16.869
As Rías Baixas	13.664	19.541
A Costa Sur	12.747	15.725
Total litoral	13.666	20.439

Fuente: Elaboración propia a partir del Atlas Socioeconómico Caixanova (2010) e IGE (2010a y 2010b).

6: Oportunidades de mejora por comarcas costeras

Comarcas costeras	Objetivos primarios	Objetivos secundarios
A Mariña Lucense	<ol style="list-style-type: none"> 1. La construcción de la autovía transcantábrica. 2. Desarrollo del turismo verde. 3. La creación de nuevas empresas en el polígono O Perdouro en Burela. 4. Impulso económico del puerto pesquero de Burela. 5. Mantenimiento del sector industrial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protección de los recursos de montaña. 2. Apuesta por sectores turísticos emergentes, como el náutico. 3. Creación de un vivero de empresas en Burela.
As Rías Altas	<ol style="list-style-type: none"> 1. La construcción de la autovía transcantábrica. 2. Apostar por el turismo verde-costero, por ejemplo, en los espacios naturales de la ría de Viveiro y O Vicedo 3. Desarrollo del puerto pesquero de Celeiro. 4. Impulso al sector eólico y mantenimiento del sector industrial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Potenciar el comercio en Viveiro como cabecera comercial de As Rías Altas y A Mariña Lucense. 2. Creación de un vivero de empresas en Viveiro.
O Golfo Artabro	<ol style="list-style-type: none"> 1. Potenciar el sector textil. 2. La construcción del puerto exterior de A Coruña. 3. Apoyo al turismo integral (marítimo, verde y cultural). 4. Llegada del AVE a la ciudad de A Coruña. 5. Apuesta decidida en el sector energético (planta biodiésel en el puerto exterior de Ferrol). 6. Plan de modernización del pequeño comercio. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mejora de los accesos al puerto exterior de Ferrol. 2. Rehabilitación del casco histórico Ferrol Vello. 3. Desarrollo del área metropolitana de A Coruña.
O Arco Bergantiñán	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar la creación de empresas en los polígonos industriales de la comarca. 2. Impulso de la actividad turística. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Convertir la parte más occidental en zonas residenciales, dejando la más oriental para el desarrollo industrial vinculado al puerto exterior de A Coruña junto a la importante industria ubicada en Arteixo.
A Costa da Morte	<ol style="list-style-type: none"> 1. La puesta en marcha del plan acuícola. 2. El impulso del sector eólico 3. Apuesta por un turismo amparado en el binomio mar-paisaje. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyar la actividad forestal. 2. Impulsar la actividad pesquera en los puertos de Muxía, Camariñas y Fisterra. 3. Incrementar la industria conservera de la comarca.
As Rías Baixas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoyar al sector del automóvil. 2. Aplicación del plan acuícola. 3. Finalización de las obras del AVE. 4. Impulso de la industria conservera. 5. Reforzar el turismo náutico y naturaleza para mantener el liderazgo del turismo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar la actividad vitivinícola. 2. Desarrollo de nuevos viveros de empresas para dinamizar la comarca en la de Noia-Muros y en A Barbanza. 3. Desarrollo del área metropolitana de Vigo.
A Costa Sur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar el turismo integral. 2. Potenciar la ciudad de Tui como centro de compras, por la existencia de <i>outlets</i> y la proximidad con el país luso. 3. Finalización de las obras del AVE. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforzar el posicionamiento de mercado de la actividad vitivinícola. 2. Impulsar el puerto pesquero de A Guarda. 3. Desarrollar la agricultura ecológica del sector hortícola.
O Litoral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de infraestructura previsto para la costa 2. Puesta en marcha del plan acuícola. 3. Aprobación del nuevo concurso eólico. 4. Apoyo a los sectores industriales estratégicos: automóvil, textil, energético, conservero y naval. 5. Potenciación de la actividad turística con un enfoque integral de mar-montaña, cultura y gastronomía. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollo de las áreas metropolitanas de A Coruña y Vigo. 2. Desarrollar el comercio del litoral. 3. Apuesta por un plan forestal. 4. Apoyo al sector vinícola en As Rías Baixas.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 7: Limitaciones al crecimiento económico del litoral y principales estrategias a aplicar por comarcas costeras

Comarcas costeras	Limitaciones	Estrategias a seguir
A Mariña Lucense	<ol style="list-style-type: none"> 1. Excesiva dependencia industrial de un número reducido de empresas. 2. Escasa actividad económica. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomento de nuevas actividades aprovechando el desarrollo de la industria del aluminio. 2. Ampliar las actividades del puerto de Burela. 3. Búsqueda de nuevas actividades de explotación forestal.
As Rías Altas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fuerte envejecimiento poblacional y éxodo poblacional. 2. La paralización del plan eólico. 3. Excesiva dependencia industrial de pocas empresas en la parte más oriental y la falta de actividad económica general, sobre todo, en la parte más occidental. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apostar por actividades económicas que atraigan a la población 2. Ampliar las actividades del puerto de Viveiro. 3. Aprobación del nuevo concurso eólico. 4. Fomentar el emprendimiento.
O Golfo Ártabro	<ol style="list-style-type: none"> 1. Problemas de financiación de importantes infraestructuras, en especial el puerto exterior de A Coruña y las inversiones en Ferrol. 2. Reconversión de la construcción naval. 3. Problemas en el sector textil. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conseguir los recursos necesarios para financiar las infraestructuras previstas. 2. Reorientación a nueva actividades más basadas en el I+D+i aprovechando la experiencia industrial existente en la comarca 3. Apoyo a la creación de empresas de carácter textil innovadoras e internacionalizadas.
O Arco Bergantiñán	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elevada tasa de desempleo. 2. Pérdida de población. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recuperación del sector pesquero. 2. Orientar la parte más occidental hacia la actividad turística para fijar población.
A Costa da Morte	<ol style="list-style-type: none"> 1. La paralización del plan eólico. 2. Fuerte despoblamiento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobación del nuevo concurso eólico. 2. Elaborar un plan específico de dinamización económica para la comarca.
As Rías Baixas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de numerosos puntos de vertidos. 2. Acuerdos para la importación de conservas entre la UE y países asiáticos. 3. Riesgo de sobresaturación de la actividad turística del sol y playa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Llevar a cabo el plan previsto de infraestructuras por la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras. 2. Diferenciación por calidad y marca de las conservas gallegas. 3. Búsqueda de nuevas alternativas turísticas diferentes al turismo de playa y náutico.
A Costa Sur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Importante aumento del desempleo. 2. Bajo nivel industrial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integración en la dinámica económica de la comarca de Vigo. 2. Apostar por alternativas como el comercio.
Litoral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Agotamiento económico de algunos sectores, especialmente todo lo relacionado con la construcción. 2. Paralización del concurso eólico. 3. Importantes zonas industriales y comerciales vinculadas a intereses foráneos y graves problemas del sector comercial minorista. 4. Sobreexplotación de recursos pesqueros. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar nuevas actividades económicas que disminuyan la importancia de sectores tradicionales, apostando por la I+D+i. 2. Realización de un nuevo concurso eólico. 3. Puesta en marcha que mejore la competitividad del comercio autóctono. 4. Aplicación del plan acuícola de la Consellería del Mar y el POL de la Consellería del Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras.

Fuente: Elaboración propia.

Notas

- 1 Véase Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas (2010).
- 2 Véase Consellería de Medio Rural (2010).
- 3 Este sería el caso de A Mariña Lucense, en especial del municipio de Burela, donde el 9,5% de su población es extranjera, debido a la existencia de un importante puerto pesquero; de la comarca de As Rías Baixas, sobre todo en las zonas de Vigo y O Baixo Miño con un 4,9% y 4,1%, respectivamente de población extranjera, por la presencia de ciudadanos portugueses; y de la comarca de O Golfo Ártabro, especialmente en el municipio de Arteixo (5,8%), por su importancia industrial.
- 4 En 2008 la acuicultura en Galicia generó 184 millones de euros con una producción de 208.608 toneladas (IGE, 2010b), empleando a más de 18.000 trabajadores entre puestos de trabajo directos e indirectos.
- 5 En Galicia el sector de la madera generó en 2008 una facturación de 2.259 millones de euros (el 3,7% del PIB gallego), empleos directos e indirectos para 26.000 personas y una apuesta por las inversiones en I+D cercana al 25%.
- 6 Perteneciente al grupo portugués Sonae, líder de tableros de madera a nivel europeo junto al grupo gallego Finsa.
- 7 Su elaboración se realiza en base a la información suministrada por el Impuesto sobre Actividades Económicas (I.A.E), que corresponde a las actividades industriales.
- 8 La comarca de O Golfo Ártabro representa el 55,6% del total de energía generada en el litoral, incluyendo la térmica, eólica, cogeneración, hidráulica y fotovoltaica.
- 9 Destaca la empresa Losan, dedicada a la fabricación y comercialización de tableros melaminados y rechapados en madera.
- 10 Entre otras se encuentra Saprogal, empresa fabricante de piensos para la alimentación animal.
- 11 Este sería el caso de lignitos de Meirama, entidad minera con un ritmo de extracción cercano a los 3 millones de toneladas anuales y SGL Carbón.
- 12 Por ejemplo, Begano-Coca Cola, Hijos de Rivera y Aguas de Cabreiroá.
- 13 Deson Alcoa posee una planta de tratamiento de aluminio en A Coruña.
- 14 Este indicador se define como el número de viviendas entre viviendas necesarias para atender la población de derecho.
- 15 Véase *Atlas Socioeconómico Caixanova* 2009.
- 16 El índice de la actividad turística se calcula en base a la cuota satisfecha en el I.A.E. correspondiente a los establecimientos turísticos (hoteles y moteles, hoteles-apartamentos, hostales y pensiones, fondas y casas de huéspedes, campings y apartamentos gestionados por empresas), número de habitaciones y ocupación anual.
- 17 En junio de 2010 se llegó a un acuerdo de fusión paritaria entre Caixa Galicia y Caixanova y está previsto que el 15 de noviembre de 2010 se conviertan en nueva entidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdos por el desarrollo económico y social de Galicia 2010. Xunta de Galicia.
- Caixanova 2009. *Atlas socioeconómico de Galicia*, Caixanova, Vigo.
- Consejo Económico y Social de Galicia (2009): *Incendios forestales*, CES Galicia, disponible en <http://www.ces-galicia.org/pdf/informes/2005/2/02-incendios-1.pdf>, 12-08-2010
- Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras 2010. Plan de Ordenación del Litoral (POL), <http://www.xunta.es/litoral/web/index.php/paisaje>, 12-08-2010
- Consellería de Medio Rural 2010. Mapa comarcal da Sociedade para o desenvolvemento comarcal de Galicia, http://www.comarcasdeg Galicia.com/index.asp?idIdioma=2&portada_buscaror=1&int1=4078&idMenu=14, 12-08-2010
- Ferreiro, F.; Vaquero, A.; Sanz J.; Octavio, M.; Camino, M.; Martínez, A.; Novo A. y Vicente V. 2010a: Plan de Ordenación del Litoral, Dinámica socioeconómica, Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras, Xunta de Galicia, <http://www.xunta.es/litoral/web/index.php/descargables>, 12-08-2010.
- Ferreiro, F. y Vaquero, A. 2010b. "Los viveros como instrumento de política económica: situación actual y líneas futuras de mejora", *Revista Galega de Economía*, Universidad de Santiago de Compostela, mimeo.
- Instituto Enerxético de Galicia 2010a. Plan Sectorial Eólico de Galicia, INEGA, <http://www.inega.es/inega/2007/web/index.php?dep=2&mod=des&idc=32>, 12-08-2010.
- Instituto Enerxético de Galicia 2010b. Potencia eléctrica, INEGA, <http://www.inega.es/inega/2007/web/index.php?mod=int&tip=11&lug=44>, 12-08-2010.
- Instituto Galego de Estatística 2010a. Banco de datos comarcal. IGE, http://www.ige.eu/igebdt/esq.jsp?pagina=002003003&c=-1&ruta=index_bdtc.jsp, 12-08-2010.
- Instituto Galego de Estatística 2010b. Información estadísticas por temas, IGE, http://www.ige.eu/web/mostrar_informacion_estadistica_temas.jsp?paxina=002001&idioma=g, 12-08-2010.
- La Caixa 2009. Anuario Económico. Datos municipales, Barcelona, http://www.anuarieco.lacaixa.comunicacions.com/java/X?cgi=caixa.le_DEM.pattern&CLEAR=YES, 12/08/2010.
- Plataforma Tecnológica de la Pesca 2009. Informes Estadísticos ventas en las lonjas, Xunta de Galicia, <http://www.pescadegalicia.com/default.htm>, 12-08-2010.
- Xunta de Galicia (2010) Plan estratéxico para Galicia 2010-2014, http://www.xunta.es/c/document_library/get_file?folderId=271648&name=DLFE-6302.pdf, 12-08-2010.

El desplazamiento de la comunicación por las tecnologías de la inmediatez: el caso de México



& *Resumen/Abstract: Las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) están cobrando un papel de creciente importancia en las sociedades contemporáneas; su desarrollo a nivel mundial refleja las diferencias entre las economías de los países desarrollados y las del Tercer Mundo, dando lugar a una brecha que no es sólo digital, sino que expresa también una profunda desigualdad económica. En este artículo se analiza cómo las TIC están impactando en México y se ponen de manifiesto las contradicciones entre el desarrollo tecnológico al alcance de los grupos sociales cercanos a las sociedades desarrolladas y proclives a imitar el modelo de los Estados Unidos de Norteamérica. Se analizan sus repercusiones en la sociedad mexicana en cinco dimensiones: económica, sociocultural, tecnológica, política y comunicacional; así como sus alcances a nivel político y sus implicaciones en la vida cotidiana; se plantea que la inmediatez de estas tecnologías modifica incluso las formas de comunicar y de entretenimiento.&*

& **Palabras clave:** Tecnologías de Información y Comunicación. Inmediatez y vida cotidiana. Participación política.

1. INTRODUCCIÓN

A manera de inicio tendríamos que preguntarnos: ¿qué lugar ocupa hoy la comunicación? y ¿cómo ha llegado a constituirse en punto central de la vida cotidiana, de la vida social y de la actividad económica y política en nuestras sociedades?

Cuando estaba por finalizar el siglo XX diversos autores empezaron a referirse al mismo como el siglo de la comunicación. Esto aludía, más que nada, al desarrollo de manera ampliada de la mayor parte de los medios de comunicación masiva que hoy configuran los principales mecanismos de información y entretenimiento en nuestras sociedades, con la irrupción de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

Con este enfoque se ha destacado el desarrollo técnico de los medios masivos y su convergencia con los multimedia y la cibernética; no tanto en el aspecto humano de la comunicación, sino en el crecimiento de los instrumentos técnicos que amplían las posibilidades de emitir y recibir mensajes de manera inmediata y con la ruptura de tiempos y espacio, una tecnología correspondiente a las sociedades globales que plantean la inexistencia de fronteras y barreras geográficas.

Cabe acotar que el avance de los medios de información y de las TIC ha tenido un crecimiento desigual a nivel mundial, reflejando las diferencias entre las economías de los países desarrollados y las de los llamados países del sur, dando lugar a una brecha que no es sólo digital, sino que refleja también una profunda desigualdad económica.

En este artículo nos referimos particularmente a cómo las TIC están impactando en México, donde se manifiestan cabalmente las contradicciones entre el desarrollo tecnológico al alcance de los sectores adinerados, cercanos a las sociedades desarrolladas y proclives a imitar el modelo estadounidense y la brecha con quienes viven en niveles de supervivencia.

En México, de acuerdo con el último Censo de Población del 2010, hay más de 112 millones de habitantes. “En promedio el segmento de la población que percibe hasta un salario mínimo ascendió a 2.69 millones de individuos”¹. Cuatro de cada 10 mexicanos de la población económicamente activa ganan hasta dos salarios mínimos, poco más de 16 millones de trabajadores, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)². El salario mínimo más alto corresponde al Área Geográfica A, que es la Ciudad de México³, es de 57.46 pesos mexicanos, al día⁴ equivalentes a 4.67 dólares. 1.724 pesos mensuales equivalentes a 140 dólares.

A lo largo del siglo XX iniciaron y/o se expandieron como industrias la prensa, el cine y la radio. Posteriormente el panorama de las industrias culturales se terminaría de configurar con la televisión, las computadoras y las redes de información. Los primeros medios masivos tardaron tiempo en desarrollarse y en que su uso se extendiera a la mayoría de la población en México. A la radio y al cine les tomó cerca de medio siglo estar al alcance de las comunidades, la telefonía fija tardó casi un siglo en intentar cubrir el territorio nacional (sin lograrlo totalmente) y a la televisión le llevó cerca de 30 años extenderse a todo el país. Esto lo logró cuando pudo pasar de las repetidoras y las estaciones terrenas a los satélites de comunicación.

En el caso de Internet y la telefonía celular; las computadoras personales y portátiles y la transmisión de enormes volúmenes de datos e información, que se iniciaron a mediados de la década de los noventa, durante la llamada *Revolución de internet* y el surgimiento de las *autopistas de la información*, su expansión ha sido vertiginosa, pero se detiene en un nivel donde se calcula que no pasará de estar al alcance del 20% de la población, pues la falta de ingresos económicos impedirá a corto plazo un mayor crecimiento.

Sin embargo, en los últimos años, tanto han llegado a vincularse la comunicación, los medios y las nuevas tecnologías, que podemos afirmar que se ha convertido en un fenómeno con muy diversas aristas e implicaciones.

2. EL LUGAR DE LA COMUNICACIÓN EN LA ÉPOCA ACTUAL

Este desarrollo de los medios de comunicación y de las tecnologías de información y comunicación (TIC) tiene alcances que tocan todos los ámbitos de la vida social y permean la cotidianidad del planeta. Cuando se analiza el número de horas de exposición a la radio, las revistas, los periódicos, los discos compactos, las películas (accesibles no sólo en las salas cinematográficas), los cómics, los libros, los *chats*, el internet; parece claro que el flujo mediático ha aumentado enormemente hasta convertirse en un torrente de acompañamiento vital de nuestra existencia.

Sin embargo, la reflexión política y académica acerca de las TIC con frecuencia no incluye la reflexión acerca de las dinámicas de apropiación práctica y simbólica de las nuevas tecnologías en la vida cotidiana de diversos sectores ni cómo afecta a los entornos sociales, familiares, laborales y políticos. Podríamos señalar diversos grados de implicación de los medios de comunicación con la vida social en las sociedades contemporáneas, sin que enunciarlos así signifique que están separados, al contrario, cada dimensión está interconectada y se funde con las otras.

1. **El orden económico**, el mercado y la globalización enmarcan la concentración de los medios en megaempresas, grupos de agencias de publicidad, de anunciantes, son parte de un mercado global donde los medios juegan un importante papel en la promoción del consumo. Los medios se han significado como parte de una economía que se vale de ellos como difusores y promotores de los objetos y bienes, como escaparate de todo lo que el sistema produce, a nivel económico (y simbólico); a su vez, la publicidad que pagan los anunciantes se ha convertido en su principal fuente de financiamiento⁵, de sus avances y sus contenidos. Además, como industrias, han modificado los procesos mismos de producción y distribución.
2. **La dimensión cultural y social**. Los medios y las TIC inciden en la cultura, las identidades y el consumo, con diversas repercusiones en la conformación del orden simbólico; determinando las representaciones, la manera como interpretamos, conocemos y expresamos el mundo y hasta los códigos de las nuevas generaciones. El alcance social de los medios está incluso modificando la propia forma de comunicación humana y dando lugar a la incomunicación.
3. **La dimensión comunicativa**. Los medios han servido para poner múltiples contenidos al alcance de un mayor número de personas, “como extensiones del hombre”, como lo señalaba Marshall McLuhan⁶ uno de los primeros autores que analizan el fenómeno de los *mass media* en la década de los sesenta. Pero, al día de hoy, podemos preguntarnos: ¿Los medios nos han permitido informarnos mejor, conocernos mejor, comunicarnos mejor? Tanto se ha mencionado la manera en que en Internet se suplantán, se ocultan, se crean o se inventan identidades, personalidades, hasta una vida. La televisión como referente, como tema de conversación y como espacio donde coexisten lo real y lo imaginario. Los medios han servido para poner conocimientos a nuestro alcance a edades más tempranas, para mirar a otras sociedades y otras culturas; pero no implican una real ampliación de la dimensión del proceso de la comunicación

humana; hay una multiplicidad de contenidos al alcance de la humanidad, pero eso no significa que estemos en condiciones de comunicarnos mejor, ni con la misma intensidad en dos vías.

4. **Dimensiones tecnológicas.** El auge tecnológico, que ha significado la inmediatez de los datos y la información, ha devenido en sistemas de presencialidad, con la posibilidad de ponerse en contacto al momento, sin limitaciones, con menores costos, sin fronteras geográficas, aunque subyace la capacidad económica para poder acceder a ellos; a esto se suma una suerte de analfabetismo digital, derivado de los niveles educativos y de la falta de habilidades para su utilización. El concepto de “pobreza digital” hace referencia a esta condición: no sólo hay impedimentos económicos para acceder, para comprar el equipamiento o los instrumentos, sino el no saber manipular dichos artefactos por falta de conocimientos; por ello, los pobres económicos suelen ser pobres digitales. En los hechos, en países como México, esto se traduce en que NO se ha eliminado la distancia y la brecha comunicativa entre países pobres y ricos, ni entre grupos sociales.
5. **El ámbito político.** Los grandes consorcios, los medios globales, y a su vez la existencia de experiencias disímiles, (como lo fueron en su momento CNN y Al Jazeera; la comunicación por Internet y la ruptura de las clausuras de información en Irak) las desigualdades, la participación y la democracia, muestran un panorama de cómo los medios están incidiendo de diversas maneras en la vida política, en la producción, manejo y destino de la información; la sobredimensión de la televisión y de las TIC han dado lugar al análisis de la mediocracia y la ciberdemocracia; también han contribuido a la transparencia y a la mayor visibilidad en la sociedad política. Y al revés, a la observación y al panóptico, poniendo en relevancia que los problemas para la democracia son de índole cultural más que tecnológica, por lo que las TIC difícilmente podrán alterar por sí solas los hábitos de periodistas, élites políticas, ciudadanos y medios.

3. MÁS INTERROGANTES Y PREOCUPACIONES QUE RESPUESTAS CONTUNDENTES

El desarrollo de los medios y las TIC tienen su fundamento en sus ritmos de producción, distribución y consumo. Su avance ha sido tal, que entramos en una época en que la tecnología se vuelve obsoleta al poco tiempo de que se completa el ciclo de producción-distribución-consumo. Por lo tanto, cambia constantemente, entra a la producción efímera: es rápidamente reemplazable y desechable.

Simplemente en los inicios de 2009 se hablaba de la existencia de 70 millones de teléfonos celulares en México; para fines de 2010, la consultora Merrill Lynch, estimaba que esta cifra se habría ampliado a 99 millones⁷, con el consecuente desecho de aparatos “viejos”.

Otro dato que llama la atención es que, si se toma en cuenta la población de México (112 millones), sólo una parte reducida de la población, 27.6 millones de personas, son usuarios de la red; esto debido a que la gran mayoría de los mexicanos no cuentan con los recursos suficientes tanto económicos como educativos para utilizar este medio⁸.

El 40% de los usuarios de Internet se conectan desde su casa y otro 36% lo hacen desde un café Internet⁹, lo que significa que una gran cantidad de hogares no cuentan con una PC o conexión a Internet, pero, aun así, buscan la forma de estar en línea.

El INEGI estimaba a fines de 2009 que se contaba con un 36,2% de usuarios de computadoras personales y un 28% de usuarios de Internet. La estratificación por nivel socioeconómico (NSE) sugiere una clara correlación entre NSE y el acceso a las TIC. Así el 63% de los hogares del nivel ABC+ cuenta con Internet, mientras un 43% del grupo C+ tienen acceso a la red. Los hogares socioeconómicamente menos favorecidos, de los niveles D+, D y E, tienen un acceso marcadamente menor¹⁰.

Contrastan estos datos con el índice de conectividad en Estados Unidos, que es uno de los más altos del mundo (73%).

Podemos preguntarnos si el crecimiento amplio de las tecnologías de información implica si: ¿estamos más comunicados?, ¿estamos más informados? Y en otro nivel: ¿estamos mejor informados y mejor comunicados?

No se puede reducir la comunicación a la técnica ni a los avances tecnológicos que le permiten cubrir el mundo, hacerlo sería negar su importancia social. Los instrumentos, los medios de los que se vale la comunicación humana, son los soportes solamente. Creer que la banda ancha, los canales vía satélite o la red amplían las posibilidades de comunicación por sí solos y vuelven a la sociedad más democrática ha sido uno de los mayores desmentidos en la práctica; ya decíamos líneas antes que la presencia de estas extensiones, por ejemplo en la vida política, no significa por sí misma una sociedad más democrática.

Como señala Roger Silverstone: "Las tecnologías no son creativas por sí mismas. La tecnología sólo puede complementar y mejorar la vida social y cultural cuando ya hay algo de valor para complementar y mejorar"¹¹.

Quizá por la expansión creciente de las tecnologías, se ha llegado a sobredimensionar su impacto en sociedades del Tercer Mundo, como una suerte de acceso a la modernidad para todos, sin que esto se corresponda con que su alcance se limita a las capas ilustradas y económicamente pudientes. Por más que siempre la mirada hacia los avances tecnológicos guarde una imagen de fascinación y sea visto con aspiraciones de mejora social, esto no rebasa el ser parte de un imaginario social de progreso, que en la realidad se convierte en exclusión.

4. MAYOR INFORMACIÓN, MENOS COMUNICACIÓN Y MÁS ENTRETENIMIENTO

En sociedades cada vez más complejas se evidencia que el desarrollo va más allá de nuestra experiencia inmediata y es a través de los medios de comunicación como nos enteramos de ello.

Hay mayor información, en volumen, al grado que humanamente es imposible recibirla por entero y procesarla; no alcanza el día y la distribución del tiempo para sintonizar el número de canales de televisión que se ofrecen en los sistemas de televisión de pago, por cable o vía satélite. Mucho menos alcanza la capacidad humana para acercarse a todo lo que hay en el universo de la red. Esto ha orillado a una creciente segmentación y separación de los mercados por preferencias, clases, género, edades y/o nivel cultural.

Philippe Breton pone énfasis en "el hecho de que los medios de comunicación hayan concentrado todo el poder en la información los vuelve instrumentos potenciales de las amplias empresas de desinformación"... "Las autopistas de la comunicación, que alimentan la utopía de una 'aldea global', también podrían ser el sostén poderoso de un régimen autoritario que controle mucho más fácilmente a los hombres si estos están fijos frente a sus terminales y si sus comunicaciones se vuelven técnicamente transparentes"¹².

En otra dimensión, la mayor parte de los contenidos y mensajes que se difunden a través de los medios son destinados al entretenimiento, se desenvuelven en el tiempo libre, en el espacio destinado al ocio, operan en el ámbito de la vida cotidiana. Se dice que sirven para entretenernos, para no aburrirnos, para pasarla bien. El entretenimiento se entrega a domicilio en las sociedades urbanas industrializadas, con las distancias entre los centros de trabajo, las viviendas y los centros de diversión (cine, teatros, plazas públicas, ferias), el entretenimiento se fue dando mayoritariamente al interior de los hogares, fue provisto por los medios masivos de comunicación; primero la radio se instaló en el lugar central proporcionando contenidos y música, luego la televisión, las películas en DVD, los videojuegos, la computadora, los juegos en red e Internet, que no implican un desplazamiento y tampoco un gasto accesorio, como los centros de diversión a los que había que pagar traslado, entradas, alimentos, etc.

En ese sentido, el entretenimiento a través de los medios formó sociedades y familias más encerradas en torno al medio que les marca programaciones y horarios (la ciudad que se encierra en un final de telenovela o en un juego de final de fútbol o ante un evento mediático importante), con el medio que nos masajea, nos fascina, nos aturde, ¿son lúdicos? ¿Cuáles son los alcances de los medios y sus usos? ¿Para qué sirven los medios y para qué servirán?

Los medios incomunican, la era de las comunicaciones supone deterioro en la comunicación humana, pero mirándolos con detalle, expresa Gilles Lipovetsky¹³, “los medios también dan lugar a innumerables discusiones y no dejan de suministrar temas de conversación entre los particulares.” Por encima de la comunicación mediática se entrelaza una multitud de pequeños circuitos de relación entre el propio público; no ponen fin a la sociabilidad, pero sí dan lugar a nuevas circunstancias de intercambio social, lo hacen bajo una forma distinta. Nunca nos hemos comunicado antes sobre tantas cuestiones con tantas personas, pero se hace de modo más fragmentado, más informal, más discontinuo.

El análisis de la experiencia en el uso de las TIC, básicamente Internet y la telefonía celular, implica considerar el marco de la relación cotidiana, que es en donde se da la mayor parte de su uso: Para comprender su importancia hay que conocer de manera más acabada sus condiciones de visionaje en el hogar, entendido no como telón de fondo para la recepción mediática, sino como un contexto constitutivo del significado de muchas prácticas cotidianas relacionadas con el consumo de mensajes.

El entretenimiento a domicilio ha sido ampliado, ya no se tiene que estar en casa para recibirlo, también el entretenimiento se vuelve portátil, “el individuo puede transportar su propia corriente mediática a cualquier parte, cada vez con menores restricciones. Al fin y al cabo, el centro de entretenimiento doméstico era un lujo para el que el individuo debía confinarse. ¿Por qué no convertir la diversión privada en una mercancía portátil?”¹⁴. Las nuevas tecnologías, desde la vieja radio, se desprendieron de la electricidad y el enchufe que las ataba a la pared con los aparatos de transistores, en el automóvil o en el transporte público, desde los *walkman* hasta los *i-pods*. Más los dispositivos de acceso móvil en autos o aquellos que permiten recibir señal de televisión o programas, juegos o películas en el celular.

“Existe la tendencia a concebir Internet más como una cultura en sí misma que como un artefacto cultural; esto tiene como consecuencia que la explicación del sentido de la experiencia empieza y termina en el mundo *on line*. El hogar, el trabajo o la escuela son concebidos como simples escenarios de consumo, cuando en realidad establecen una mediación fundamental de carácter práctico, afectivo y simbólico en la apropiación de las TIC”¹⁵.

La difusión de la computadora cambió el mundo de la gente, particularmente de los jóvenes, que se relacionan con ella y con Internet como algo natural. Agudiza la tendencia al aislamiento, se conecta y se accede a un mundo virtual en el que incluso se puede prescindir de la presencia física con otros para conseguir nuevos conocimientos. Acentúa el individualismo y es coherente con una sociedad donde éste es un valor central. Retomando a Manuel Castells: "Nunca antes los seres humanos estuvimos comunicados con tanta gente como ahora, ni tampoco experimentamos una soledad tan enorme"¹⁶.

Al respecto, Gitlin agrega: "El rasgo característico de muchos inventos de comunicación pasó a ser la *nomadidad*, término que significa que en todo momento y en todo lugar el sistema sabe quiénes somos, dónde nos encontramos y de qué servicios necesitamos. En realidad no nosotros, sino yo, porque cada vez es más común que el nómada contemporáneo viaje solo, destribalizado, o bien en compañía de esa curiosa tribu moderna cuyos miembros desean viajar solos pero interconectados por medios tecnológicos."

5. POLÍTICA Y MEDIOS

En el orden político, ¿los medios nos han servido para formar una sociedad más democrática?

Ahora usted está veraz y oportunamente informado, decían hace años los resúmenes de noticias en la radio. Hoy en día circulan grandes volúmenes de información, con el predominio de la imagen, la sucesión de imágenes y palabras, la inmediatez, el modelo CNN de información con una central hegemónica. Esto enfatiza la posibilidad de acceso a los propietarios de los medios que son quienes tienen la posibilidad de informar y de difundir abundantes volúmenes de contenidos, ¿pero realmente esto ha servido para garantizar el derecho a la información de todos los ciudadanos?

Los candidatos, los gobernantes y los actores políticos son vistos hoy en día en las pantallas del televisor, marcando una cercanía mediática con los ciudadanos, la ilusión de una relación directa. Pero resulta que esos ciudadanos están más pendientes en América Latina de ver la televisión como un instrumento para divertirse y no para aburrirse o para mantenerse al tanto de la vida política. "Se ha comprobado que la mayor parte de los usuarios de Internet no la usan para informarse y para estudiar, sino para la comunicación y la interacción con otros seres humanos que establecen relaciones virtuales. Los *chats* permiten un nuevo tipo de comunicación desconocida para los antiguos y cotidiana para muchos nuevos electores"¹⁸.

Los ciudadanos conocen parte del mundo a través de la realidad mediada, por ello los políticos tienen que competir con otros mensajes y buscan a su vez presentarse como parte del espectáculo. La política como espectáculo y el acercamiento y la aparición en emisiones de entretenimiento, un ejemplo de ello fueron las apariciones de los candidatos en *MTV* o en *Otro Rollo* en la elección presidencial de 2006 en México¹⁹. O para tomar un ejemplo más reciente, la difusión en la cobertura política y en las notas de espectáculos de la boda de Enrique Peña Nieto, gobernador del Estado de México y principal aspirante del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de la República en 2012 con la actriz de telenovelas Angélica Rivera.

La sociedad se ha vuelto más transparente en parte debido a los medios y a las TIC que han facilitado ya la transparencia informativa a nivel administrativo; se terminó con los expedientes y archivos de papel, difícilmente asequibles al ciudadano, y se llevó a la emisión de leyes de transparencia, que rompe con el funcionario que determinaba a quién daba acceso o

no. Pese a esto, no se logra la visibilidad que preocupa a John Thompson, pues la real observación ciudadana sólo puede ser posible en la medida de que exista una ciudadanía organizada consciente de sus derechos, activa y no espectadora como la han conformado los medios.

Resulta preocupante, ante la creciente mediatización de la política, que los ciudadanos estén más preocupados por el consumo que por la participación. Zygmunt Bauman apunta: "El consumidor es un enemigo del ciudadano... en zona *desarrollada* y opulenta del planeta abundan las señales de que la gente le está dando la espalda a la política: señales de una creciente apatía y desinterés por la marcha del proceso político. Pero la política no puede sobrevivir mucho tiempo si perdura la pasividad que resulta del desconocimiento y la indiferencia de los ciudadanos"²⁰.

Y ¿el futuro es la ciberpolítica? En épocas recientes se han destacado los alcances de los mensajes de la telefonía celular y los grupos sociales de Internet, como sucedió con Barack Obama en Estados Unidos, señalando que Internet permite una participación real, organizada; analizando con detalle el fenómeno Obama, tuvieron que existir los equipos de campaña y los seguidores organizados que se sirvieron del instrumento de las nuevas tecnologías para sumar votantes y recursos a la campaña. La organización no la dio Internet, sino que existen las organizaciones más allá y en la red.

Las nuevas tecnologías facilitan poner en contacto a muchos, al instante, incluso movilizar, pero no determinan por sí solas cómo movilizarse, para qué y hacia dónde. Valga el ejemplo de las marchas contra la inseguridad en México, convocadas por grupos conservadores y empresariales en 2004, que encontraron amplia difusión en la red, se acercaron a los ciudadanos que salieron a marchar, que tuvieron su catarsis, pero una vez terminada la protesta se fueron a su casa y volvieron a la inmovilidad.

"Aunque la cita era a las 11 de la mañana, el punto de partida estaba a reventar desde las nueve y media. En una maniobra que alguien describió como 'el primer acarreo *yuppie* de la historia', cientos de autobuses escolares pintados de amarillo descargaban desde esa hora grupos y más grupos de habitantes de Las Lomas, Polanco y Santa Fe. Vecinos de las colonias Del Valle, Narvarte, Nápoles, Coyoacán, Florida, San Ángel Inn y Pedregal de San Ángel invadieron con sus automóviles las calles aledañas a la embajada de Estados Unidos.

Allí estaba toda la clase media panista, católica, apostólica y urbana, pero no menos numerosa era la participación de las pequeñas burguesías e incluso del pueblo raso, así como de ciudadanos originarios de diversos estados, entre los cuales destacaban los de Chihuahua, con sus pancartas alusivas a las asesinadas en Ciudad Juárez.²¹"

No olvidemos que estamos hablando de tecnologías que individualizan y aíslan y, en ese aspecto, las acciones organizadas que se han visto en la red provienen en muchos casos de organizaciones previas y externas a la misma. El conjunto de minorías que participan en Internet en materia política probablemente coincide con la misma minoría organizada que participa en cauces tradicionales y que ahora encuentra nuevas formas de expresión; sus alcances y sus dimensiones se pierden entre quienes acuden a la red con fines lúdicos. Los datos de la AMIPCI²² muestran que el principal uso de Internet es el entretenimiento, el envío de mensajes, las redes sociales y el chat y no el uso político, que no alcanza ni al 5% de los usuarios.

Por otra parte, hay que reconocer que las TIC sí están cambiando en algo las formas de hacer política por parte de partidos, instituciones, gobernantes y periodistas. En las elecciones intermedias en México, para elegir diputados en 2009, en un contexto de descrédito de

los partidos políticos y contra el alto costo de las campañas (que había sido cuestionado por las dos principales cadenas televisoras –*Televisa* y *TV Azteca*– desde tiempo atrás y al inicio de las campañas políticas en febrero de 2009), se gestó un “movimiento” cuyas primeras manifestaciones, aparentemente, fueron en las redes sociales.

Sin embargo, no sólo eran los ciudadanos descontentos que se manifestaban en Internet, ni se trataba de una manifestación del todo espontánea; más adelante fue posible reconocer a intelectuales con filiación partidista, militantes inconformes con los procesos de selección de candidatos en sus partidos, políticos que habían desertado de organizaciones y ciudadanos sin mayor contacto que sus redes sociales, que se conformó un movimiento por el *Voto Nulo* o el *Voto en Blanco*. Pronto empezaron a aparecer los promotores de este voto en entrevistas en las cadenas televisoras (no eran ciudadanos comunes y corrientes), gracias a esto el impacto de la campaña fue mayor, alcanzando una dimensión que la red no hubiera podido darle, ya que se concentra en zonas urbanas y no alcanza ni al 20% de la población.

El voto nulo llegó a alcanzar el 5% de la votación en la Ciudad de México, terminó beneficiando al Partido Revolucionario Institucional y al PAN, que debilitaron en la capital a las coaliciones de izquierda y al Partido de la Revolución Democrática (de origen de izquierda) que gobierna esa ciudad desde 1997; también repercutió en la pérdida del registro del Partido Social Demócrata, que se había caracterizado por sus posiciones en pro de los movimientos de la diversidad sexual, la legalización del aborto y de la marihuana. Los logros de esa campaña surgida en la red no hubieran tenido tales alcances sin su difusión en las cadenas televisivas y los grupos políticos y económicos que finalmente la auspiciaron.

La promesa de ese movimiento era convertirse en una opinión permanente y en una participación cuestionadora; a más de un año del proceso electoral en que se ubicó, ha desaparecido y se ha vuelto a la inmovilidad.

Sin negar del todo que las posibilidades de interpelación y réplica se ven favorecidas por las TIC y que estas nuevas vías de acceso a la información política y al contacto entre los ciudadanos ofrecen un nuevo marco para el ejercicio de la ciudadanía, es necesario decir que las TIC no hacen ciudadanía por sí mismas y sin la organización ciudadana.

6. VIDA COTIDIANA, ENTRETENIMIENTO Y SOCIEDAD DEL ESPECTÁCULO

En las sociedades modernas mucho de lo que sabemos sobre la sociedad, lo advertimos a través de los medios de comunicación; así, una buena parte de las representaciones sociales y de la manera como interpretamos la realidad, la hemos recabado de las imágenes y las representaciones que nos brindan quienes manejan los medios. Estos contenidos operan entonces como una parte complementaria de la realidad.

Los mensajes de los medios no actúan aisladamente, se enlazan con las condiciones de vida y las diversas representaciones que los hombres se hacen de su realidad; porque, como señala Martín Barbero, la comunicación es más una cuestión de cultura que de medios, por tanto no sólo de conocimientos sino de reconocimientos en el contexto en el que operan los mensajes. Los contenidos de los medios de comunicación no son sólo procesos de comunicación sino culturales. El receptor percibe los mensajes en un contexto social, en determinadas condiciones, parte de su experiencia, de una educación, de normas y de su cultura, con un sentido y una concreción en su vida cotidiana.

Los mensajes producidos por la cultura de masas se rigen por la lógica de la mercancía y la lógica cultural. En la lógica mercantil, los productos culturales, para ser exitosos, rentables, de *rating* o alto tiraje y altas ventas, estudian al receptor como un consumidor. Se valen de investigaciones de mercado para conocer los gustos, las aspiraciones e incluso los sueños de los posibles consumidores que el producto pretende satisfacer.

En la lógica cultural, se producen para ser consumidos durante el tiempo libre, conforme a segmentos delimitados por gustos, identificaciones, aspiraciones y estilos de vida; pretenden dar al receptor un producto que le brinde información de utilidad o mensajes que le entretengan e incluso consejos para desenvolverse en un ambiente; en ese sentido, “al jugar con valores y estilos encierra una concepción del mundo donde la esfera del consumo invade muchos espacios de la vida cotidiana y de la relación con los demás, opera como una moderna ideología”.

En la publicidad se expresan de manera muy clara la comunicación colectiva, la cultura y la economía de consumo propias de una cultura de masas, de forma tal que la publicidad se ha convertido en una parte fundamental de esta cultura que no hubiera sido posible sin el financiamiento de los medios masivos de comunicación y la expansión del entretenimiento colectivo, mediante el patrocinio de eventos deportivos, musicales y culturales. Abraham Moles²³ plantea la existencia de la cultura de masas como una cultura mosaico, en la que se ha pasado de los valores fundamentales a una pluralidad de valores aislados y fragmentados:

“La cultura de masas moderna está constituida por un mosaico de elementos dispersos, el hombre está subordinado a un intenso flujo de mensajes. Sabe de todo, sabe tanto, que muchos individuos han confundido el hecho de estar muy informados con el hecho de recibir muchos mensajes de los medios que les dan opiniones sobre las cosas más diversas y contradictorias, por ello el orden de su pensamiento y su capacidad de acción son cada vez más reducidos. Su pensamiento no es sólo el resultado de una educación ordenada, sino que lo es de un conjunto de conocimientos que recibimos, día a día, por información desordenada a través de los medios de comunicación de masas y de las TIC”.

El variado número de mensajes que circula cotidianamente acostumbra a una recepción acelerada de imágenes, de fragmentos de una cultura, a reconocer modelos de comportamiento vinculados con objetos. En ese sentido se va más allá de ser una simple solicitud a consumir, sino que es a su vez una propuesta para adoptar costumbres, estilos de vida, aspiraciones e incluso imaginarios.

Los medios de comunicación y sobre todo el desarrollo de las nuevas tecnologías han derivado en nuevos escenarios de las relaciones entre los individuos, en la vida cotidiana y en la percepción de la realidad, como se hace evidente con la inmediatez, el acceso a realidades y culturas diversas y distantes y sobre todo con el surgimiento de la realidad virtual.

Todd Gitlin plantea que estas nuevas tecnologías han dado lugar a la Sociedad de la Información, no derivan sólo en información o en conocimiento, sino mucho más en el terreno del entretenimiento, en un “torrente informático y sobresaturación”.

El consumo constituye una actividad central en la cual nos involucramos a diario, “consumimos continuamente y gracias a nuestra capacidad de hacerlo contribuimos a la textura de la experiencia, la reproducimos y en no escasa medida la afectamos. Recibimos para ello la ayuda de los medios. En efecto, el consumo y la mediatización son, en muchos aspectos, fundamentalmente interdependientes. Consumimos medios. Consumimos a través de los

medios. Aprendemos qué y cómo consumir a través de los medios. Nos convencen de consumir a través de los medios. No es descabellado sugerir que estos nos consumen”²⁴.

El estudio de las TIC, más allá de lo técnico, tiene que mirar hacia los procesos de comunicación desde su afectación en lo interpersonal hasta lo masivo, en el terreno del lenguaje, las representaciones sociales, la ideología del consumo, de la vida política. Es tan amplio su campo y sus aspectos que precisan de un abordaje interdisciplinario.

“Las ciencias de la comunicación, dada su naturaleza misma, ilustran la necesidad de la interdisciplinariedad; por su aspecto transversal son un llamamiento a la apertura. Por ello numerosas disciplinas reducen la problemática de la comunicación a la del comercio. ‘Comunicar’ es vender; y, en general, esa actividad no está muy bien valorada... además, las ciencias de la comunicación viven, aun más directamente que otras disciplinas, las contradicciones entre las tentaciones tecnocráticas, económicas y humanas.”²⁵

Si la relación saber-poder-comunicación se había destacado ya, ahora se hace más urgente la necesidad de abordar el asunto desde la concurrencia de la interdisciplina. Las TIC nos llevan a reflexionar sobre un mundo abierto, más presente y al mismo tiempo que plantea distancias mayores; un mundo más conectado, con extensiones infinitas, pero a su vez con mayores distancias humanas, que deriva en la incomunicación. Mayor información al alcance, pero con menores contactos reales. Igualmente los retos de las nuevas tecnologías tienen que ver también con el tema de las identidades culturales ante la globalización.

La comunicación política muestra claramente cómo se precisa de explicar y delimitar los contenidos y objetivos de quienes manejan las modernas tecnologías y la necesidad de nuevas propuestas que vayan más allá de las teorías ya conocidas, pues la realidad cambia de manera más rápida. El horizonte de crecimiento mediático en sus nuevas formas de transmisión conlleva la permanencia y el aumento de poder de los medios y su centralidad en la vida política, lo que producirá desequilibrios en la relación actual entre política y medios. Los teóricos, los estudiosos de las nuevas formas de democracia en el siglo XXI tendrán que estudiar hasta dónde el mundo político puede transformarse en sus relaciones con los medios y las pérdidas de identidad y autonomía que está dispuesto a asumir.

Notas

- 1 <http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>
- 2 (<http://www.inegi.org.mx/sistemas/mexicocifras/default.aspx>)
- 3 Salario mínimo vigente, del 1 de enero de 2010, establecido por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos mediante resolución publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de diciembre de 2009.
- 4 http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/
- 5 Respecto a la inversión publicitaria en los medios. cfr. Carola García. (2007) *El poder de la publicidad en México en los inicios del siglo XXI*. UNAM-Plaza y Valdés. México. Capítulo 2.
- 6 Marshall Mc Luhan. *Understanding Media. (1964) The extensions of man*. MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- 7 *El Universal*, 5 de enero de 2009.
- 8 "Hábitos de los Usuarios de Internet en México", Estudio 2009. Asociación Mexicana de Internet, (AMIPCI) consultado en: <http://www.amipci.org.mx/estudios/cat=1>.
- 9 *Ibidem*.
- 10 *Ibidem*.
- 11 Roger Silverstone. (2004) *¿Por qué estudiar los medios?* Editorial Amorrortu. Buenos Aires, Argentina. p. 240.
- 12 Phillippe Breton. (2000) *La utopía de la comunicación*. Ediciones Nueva Visión, Argentina. P. 8.
- 13 Gilles Lipovetsky. *El imperio de lo efímero*. Ed. Anagrama. P. 268.
- 14 Todd Gitlin. *Enfermos de información*. P. 70.
- 15 Winocur, Rosalía (2007), "Nuevas tecnologías y usuarios. La apropiación de las TIC en la vida cotidiana" en Telos. N.º 73.
- 16 Manuel Castells. *La era de la información*. Vol.1. P.150.
- 17 Todd Gitlin. (2001) *Enfermos de información. De cómo el torrente mediático está saturando nuestras vidas*. Editorial Paidós. Barcelona. P. 72.
- 18 Jaime Durán y Santiago Nieto. (2006) *Mujer, sexualidad, internet y política. Los nuevos electores latinoamericanos*. FCE. México p. 101.
- 19 Cfr. Carola García Calderón. (2007). *El comportamiento de los medios de comunicación. Elección 2006*. UNAM-Plaza y Valdés. México.
- 20 Zygmunt Bauman. *Vida Líquida*. (2006) Editorial Paidós. Madrid. pág.167.
- 21 Crónica de Jaime Avilés. *La Jornada*, 28 de junio de 2004. Ciudad de México. Se refiere a habitantes de las colonias de más altos ingresos en la ciudad y del conservador Partido Acción Nacional.
- 22 "Hábitos de los Usuarios de Internet en México", Estudio 2009. Asociación Mexicana de Internet, (AMIPCI) consultado en: <http://www.amipci.org.mx/estudios/>
- 23 MOLES. A. APUD. Moragas, M. *Semiótica y comunicación de masas*, Editorial Península, Barcelona, pp. 147-148.
- 24 Roger Silverstone. (2004) *¿Por qué estudiar los medios?* Amorrortu Editores. Buenos Aires. Argentina. P. 129.
- 25 Dominique Wolton. *Salvemos la comunicación. Aldea global y cultura. Una defensa de los ideales democráticos y la cohabitación mundial*. Editorial Gedisa. Barcelona, España. 2006. P. 45.

BIBLIOGRAFÍA

- Bauman Zygmunt. (2006) *Vida Líquida*. Editorial Paidós. Madrid.
- Breton Philippe. (2000) *La utopía de la comunicación*. Ediciones Nueva Visión, Argentina.
- Durán Jaime y Nieto Santiago. (2006) *Mujer, sexualidad, internet y política. Los nuevos electores latinoamericanos*. FCE. México.
- Figueiras, Leonardo. (2007) *El comportamiento político del mexicano. Derechas e Izquierdas. Elección 2006*. UNAM-Plaza y Valdés.
- García Calderón Carola. (2007) *El poder de la publicidad en México en los inicios del siglo XXI*. UNAM-Plaza y Valdés. México.
- García Calderón, Carola. (Coordinadora) (2007). *El comportamiento de los medios de comunicación. Elección 2006*. UNAM-Plaza y Valdés. México.
- Gitlin Todd. (2001) *Enfermos de información. De cómo el torrente mediático está saturando nuestras vidas*. Editorial Paidós. Barcelona.
- Mc Luhan Marshall. *Understanding Media. (1964) The extensions of man*. MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Roger Silverstone (2004) *¿Por qué estudiar los medios?* Amorrortu Editores. Buenos Aires. Argentina.
- Roger Silverstone. (1996) *Televisión y vida cotidiana*. Editorial Amorrortu. Buenos Aires, Argentina.
- Thompson John. (1998) *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Editorial Paidós. Barcelona.
- Winocur, Rosalía (2007), "Nuevas tecnologías y usuarios. La apropiación de las TIC en la vida cotidiana." en *Telos* N.º 73. Octubre-diciembre 2007. Consultado en <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articuloexperiencia.asp?idarticulo=1&rev=73.htm>
- Wolton Dominique. (2006) *Salvemos la comunicación. Aldea global y cultura. Una defensa de los ideales democráticos y la cohabitación mundial*. Editorial Gedisa. Barcelona, España.
- Asociación Mexicana de Internet, AMIPCI. (2009), "Hábitos de los Usuarios de Internet en México", consultado en: <http://www.amipci.org.mx/estudios/cat=1>.
- Instituto Nacional de Geografía e Informática. INEGI, (2009): (<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/espanol/rutinas/ept.asp?t=inf204&s=est&c=5931>)

Dimensiones para el análisis de los procesos urbanos en un contexto “postmetropolitano”



& *Resumen/Abstract: En la ciudad postmoderna –la “postmetrópolis” (Soja, 2005)–, globalizada y compleja, se producen nuevas situaciones sociales, políticas, económicas y medioambientales que han obligado a introducir innovaciones en la política y en la gestión contemporánea. Por ello, el objetivo del presente trabajo es formular un marco de análisis que permita explorar los procesos urbanos que se están desarrollando en el contexto postmetropolitano. En él, la “capacidad de organización social” de una ciudad, de gran relevancia en los procesos de planificación estratégica de segunda generación, se convierte en un concepto nuclear, que aparece condicionado por tres dimensiones de análisis: a) el desarrollo urbano; b) el sistema de gobernanza urbana y, por último, c) la gestión estratégica. La combinación de las dimensiones propuestas lleva a plantear su relación con las posibilidades de éxito de un proceso urbano, así como con el nivel de desarrollo de una comunidad.&*

& *Palabras clave: desarrollo integrado, gobernanza urbana, planificación estratégica de segunda generación, capacidad de organización social, postmetrópolis.*

1. INTRODUCCIÓN

El espacio urbano se ha caracterizado por estar en permanente transformación, lo que ha dado lugar a diversas "revoluciones urbanas". Para Edward Soja, la primera de estas revoluciones hace referencia a los asentamientos urbanos preindustriales, caracterizados por la concentración, la diversidad social y de usos, y conectados con otras ciudades a través del comercio. La segunda revolución llega con el desarrollo industrial, que transforma el espacio y las dotaciones de las ciudades, obligándolas a adaptarse a las necesidades de un modelo económico caracterizado por la producción en masa. Así, para organizar las aglomeraciones, nace la disciplina urbanística y el transporte se convierte en un elemento clave para que la ciudad funcione. Con el Estado de Bienestar, necesario para garantizar la cohesión social, se inicia una nueva (tercera) revolución urbana: la democratización y los servicios sociales se convierten en rasgos definidores de la ciudad. La cuarta revolución es la de la "postmetrópolis" (Soja, 2005), globalizada y compleja, definida por la dispersión y la baja densidad, la "guetización" de las comunidades, el colapso del sistema de transporte y la insostenibilidad medioambiental. Es también la ciudad "líquida" (Bauman, 2007) postmoderna (Amendola, 2000), en la que la calidad urbana debe ser medida en función de las expectativas de sus ciudadanos, inmersos en situaciones de vida cada vez más "complejas". Así, la ciudad postmoderna nos trae la idea de la "ciudad flexible" o "à la carte", en la que la "experiencia urbana" de cada ciudadano es concebida como una relación diferenciada (espacial, social, política, económica, etc.) y personal con la ciudad en la que vive.

Esta complejidad de los escenarios urbanos, consecuencia de las nuevas situaciones derivadas de la globalización económica, política y cultural, ha obligado a introducir innovaciones en la política y en la gestión contemporánea, especialmente a partir de la década de los noventa. En este sentido, "las ciudades son cada vez más los marcos espaciales, políticos, económicos, sociales y medioambientales a partir de los cuales las sociedades contemporáneas, se califiquen de modernas o no, están llamadas a transformarse" (Jouve, 2005: 17).

El objetivo del presente trabajo será, por tanto, formular un "mapa conceptual" que permita fijar un marco de análisis para explorar las transformaciones políticas y gerenciales que se están produciendo en el contexto postmetropolitano.

"The formation of concepts and the construction of theories have always been vital aspects of human activity [...] Theories provide cognitive maps for finding our way in a complex and changeable environment. The cognitive map may not be stable or even coherent. Experience leads us to construct, transform and modify it all the time. Purposeful theory construction, in much the same way, seeks an ordered and consistent though never entirely closed map, to improve our understanding and command of daily practices (social, political, economic or technological)" (Harvey, 1989: 3)

La aproximación al fenómeno urbano se iniciará a partir de tres tesis interpretativas¹ que aparecen en un informe elaborado por el Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) y la Universidad Autónoma de Barcelona: "En el umbral de los 20 años de ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local" y que, aunque fueron identificadas para los municipios españoles tras veinte años de democracia, son extrapolables a la generalidad de contextos locales. Estas tesis nos permiten describir y comprender mejor las transformaciones que se han producido en las ciudades y contextualizar las dimensiones de análisis que serán propuestas más adelante.

Según la primera de estas tesis, denominada "Localismo", "el proceso de globalización en el que cada vez nos encontramos más implicados, no sólo no disminuye la importancia de los gobiernos locales sino que los revaloriza"²⁹. De este modo, tal y como explica el informe mencionado anteriormente, la centralidad de lo local gira en torno a dos ejes que son, en primer lugar, la capacidad de respuesta de los gobiernos locales a las demandas de los servicios públicos; y en segundo lugar, la transformación del gobierno local, que evoluciona hacia formas de gobierno relacionales basadas en la transversalidad, en las que participan diversos actores.

La segunda de las tesis, la "repolitización", destaca la consolidación de un nuevo marco normativo definido por las ideas de sostenibilidad, calidad de vida y de participación en la vida política de la ciudad, que dan lugar a la emergencia de un nuevo paquete de políticas urbanas, fuertemente condicionadas por dichos principios y valores.

Por último, la tercera de las tesis interpretativas se refiere a la "postburocratización". Los nuevos contenidos de políticas exigen nuevas formas de gestión, "La modernización o innovación administrativa, no es sólo un cambio o una mejora del funcionamiento y de la prestación de los servicios públicos; sino que es también una transformación y una nueva cultura de la gestión pública local, en base a un modelo y paradigma "postburocrático" (Canales Aliende, 1999: 118).

A partir de estas tesis, cada uno de los apartados de este artículo se dedicará a la contextualización y desarrollo de las dimensiones que se proponen para abordar el análisis del contexto postmetropolitano. El primer apartado, enmarcado en las tesis del "localismo" y la "repolitización", revela dos conceptos clave: "desarrollo integrado" y "gobernanza urbana". Dada la importancia de la dimensión del proceso en la política urbana, el segundo apartado se dedica al análisis de la gestión estratégica. En él, a partir de la tesis de la "postburocratización", se realiza una descripción de la evolución de la gestión urbana, prestando especial atención a la planificación estratégica de ciudades de segunda generación.

Como conclusión, en el apartado final se relacionan las dimensiones propuestas para el análisis de los procesos urbanos, a través de los que se deberán gestionar los nuevos retos que se plantean en un contexto postmetropolitano.

2. LA CENTRALIDAD DE LAS CIUDADES EN EL CONTEXTO GLOBAL

En el *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano* se señala que: "en este contexto mundial de cambio, las ciudades han ido resurgiendo como espacios estratégicos de nueva centralidad territorial. Los procesos de globalización económica y de migración internacional, la emergencia de servicios especializados en las ciudades como parte del sector económico en crecimiento en las economías avanzadas, los nuevos tipos de desigualdad y exclusión social, las nuevas políticas culturales y de identidad, las dinámicas de segmentación social y las políticas territoriales, y evidentemente los retos que plantea la perspectiva del desarrollo sostenible están modificando el escenario local, revalorizando el posible liderazgo territorial que ejerzan sus actores y el impacto en las dinámicas de crecimiento, de respeto al medio ambiente y de bienestar que en ese territorio se producen" (Ministerio de Medio Ambiente, 2007: 143).

La globalización dibuja, por tanto, un nuevo escenario que más que ensombrecer a los entes locales, los refuerza, dando lugar a una relación cada vez más "glocal"³. En este mismo sentido, Donatella della Porta señala que los procesos de globalización y europeización, lejos de limitarlas, han creado nuevas oportunidades para las instituciones subnacionales: "le com-

petenze degli enti locali non sono state complessivamente limitate dallo sviluppo di processi di globalizzazione o "europeizzazione", che hanno anzi creati nuove occasioni per le istituzioni subnazionali, non solo a livello intermedio (attraverso il nuovo regionalismo), ma anche a livello urbano." (Della Porta, 2006: 253).

La gestión eficiente de todas estas nuevas situaciones y necesidades exige pensar en términos de desarrollo. El concepto de "desarrollo sostenible" dota a las ciudades de una legitimidad global, en la medida que los nuevos problemas económicos, políticos, sociales y medioambientales precisan ser gestionados desde las realidades locales, independientemente de que las consecuencias de esta actuación tengan un impacto más allá de estas realidades ("actuar localmente, pensar globalmente"). Por esta razón, el análisis de lo urbano no puede dissociarse del concepto de desarrollo urbano, que es el que determina el alcance y contenido de las políticas urbanas. De ahí que la primera idea que se quiere destacar es la inherencia del concepto de desarrollo sostenible a "lo urbano", constituyéndose así como la primera de las dimensiones analíticas propuestas. Pero, ¿a qué nos referimos cuando hablamos de desarrollo sostenible?

El desarrollo urbano (sostenible) es hoy un concepto más amplio que ha evolucionado desde la tradicional concepción de la sostenibilidad vinculada exclusivamente al ámbito medioambiental. Lo cierto es que la sostenibilidad tiene un carácter poliédrico que incorpora las siguientes dimensiones básicas: medioambiental, social, económica y política, lo que lleva a hablar de una "política integrada del desarrollo urbano". Este enfoque integrado se ha desarrollado extraordinariamente en el escenario europeo en la primera década del siglo XXI, vinculándose al proceso de construcción de una política urbana europea. En este sentido, en la Resolución sobre el seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig (2008), se habla explícitamente de un enfoque integrado asociado a los proyectos de desarrollo urbano:

"E. Considerando que los objetivos de la Carta de Leipzig son un mayor uso de los enfoques a favor de una política integrada de desarrollo urbano a través de la creación y la garantía de unos espacios públicos de calidad, la modernización de la red de infraestructuras y la mejora de la eficiencia energética, el fomento de unas políticas proactivas de innovación y educación, así como, en particular para los barrios desfavorecidos, el fomento de un transporte urbano sostenible, eficiente y asequible, el desarrollo de estrategias de revalorización del entorno físico, el refuerzo de la economía local y de la política local en materia de mercado de trabajo, y una política proactiva de educación y formación para los niños y los jóvenes,

Considerando que el enfoque integrado implica que los proyectos desarrollados deben constituir un plan coherente y a largo plazo que integre las dimensiones económicas, sociales y medioambientales y asocie a los interlocutores clave de manera plena en la planificación, la puesta en marcha y la evaluación de los programas de desarrollo urbano"⁵.

Este último "considerando" resulta de especial interés porque sintetiza y adelanta las claves del presente trabajo: se habla de proyectos "que integren las dimensiones económicas, sociales y medioambientales (desarrollo integrado) y asocie a los interlocutores clave de manera plena (gobernanza) en la planificación, la puesta en marcha y la evaluación de los programas de desarrollo urbano (planificación estratégica)". De esta manera, se introduce la segunda dimensión analítica: la "gobernanza urbana".

Con la crisis fiscal de Estado del Bienestar, con los recortes en el sector público y los traspasos de la prestación de servicios al sector privado, se reabre un espacio para la experimentación con nuevas formas de hacer política y de gestión: "La gobernanza es utilizada sistemáticamente como un término que permite identificar nuevas prácticas colectivas, nuevas formas de acción pública (esencialmente sobre un escenario de recomposición de los Estados-nación y de globalización), que no se basaría más en la dominación y en la violencia legítima, [...] sino en la negociación y la asociación, basadas en principios éticos y morales. Desde estas perspectivas, la gobernanza sirve para designar el conjunto de prácticas colectivas por medio de las cuales se produce el orden social y político, si se permite la paradoja, gracias a la utilización de normas flexibles. Estas prácticas se producen detrás de las instituciones clásicas (Administración del Estado, entidades locales, empresas privadas...)" (Jouve, 2005: 17).

El espacio urbano resulta especialmente idóneo para la innovación debido a las múltiples formas de interacción que se producen en él: "no sólo las ciudades se beneficiarán de la recomposición de los Estados modernos para emerger como actores colectivos en la escena internacional, sino que además las modalidades concretas del ejercicio de la política serán [...] una forma de política que se basa en el proyecto colectivo, en la coincidencia de objetivos comunes, en una visión idéntica para el futuro de la ciudad, un verdadero proyecto de sociedad urbana." (Jouve, 2005: 52).

Este contexto exige la adaptación del tradicional marco institucional no sólo a través de la introducción de una serie de principios organizativos, sino también de nuevas sensibilidades. Estas normas deben ser, por tanto, flexibles (interdisciplinariedad y flexibilidad de los procedimientos y organizaciones) y sensibles (coherentes con los nuevas demandas y valores dominantes, pero también sensibles a las necesidades particulares). En este sentido, la gobernanza urbana sirve para "analizar la transformación de la política en el medio urbano, especialmente en lo referente a políticas urbanas derivadas de normas colectivas negociadas, adaptadas a su territorio de aplicación" (Jouve, 2005: 17), y sus elementos característicos se concretarían en las ideas de:

- a. Cambio (transformación política).
- b. Flexibilidad (adaptación/ajuste del marco institucional).
- c. Negociación (interacción/cooperación para tomar decisiones políticas).
- d. Especificidad (adaptación al territorio y a las necesidades locales).

En definitiva, la noción de gobernanza se vincula a la idea de contingencia de las relaciones sociopolíticas como consecuencia de una serie de factores contextuales. Tal y como se ha tratado de describir, éste es el caso de las ciudades, de ahí la idoneidad de emplear esta dimensión en el análisis de los procesos urbanos.

3. EL CARÁCTER ESTRATÉGICO DE LA GESTIÓN URBANA

"Pero si los grandes mitos modernizadores –socialismo científico y democracia liberal– ya no son capaces de dar sentido a nuestro ser y estar en sociedad, ¿dónde hallaremos el fundamento interior de la cohesión social? Una primera respuesta ha sido el pragmatismo y la gestión pública. El fin de vivir juntos es asegurar una provisión eficiente de bienes públicos

(seguridad, infraestructuras, legalidad, salud, educación, sostenibilidad ambiental, prevención y asistencia social...)" (Joan Prats i Catalá, 2005: 153).

Los nuevos problemas de los que se ocupan las políticas urbanas precisan de nuevas formas de gestión⁶. Por tanto, la gestión pública se transforma⁷, se adapta a las necesidades de nuestro tiempo: "el *management* deja de ser concebido principalmente como planificación y control para visualizarse ante todo como dirección, estrategia o política, o, mejor, como asunción de la responsabilidad por la acción colectiva." (Prats i Catalá, 2005: 125).

En este apartado nos centramos en el ámbito de la gestión, que se enmarca en la tercera de las tesis interpretativas a las que nos referíamos al principio: la "postburocratización", que es definida como el fenómeno de adaptación de la gestión al nuevo contexto plural y complejo. Esta adaptación revela una serie de características que se desprenden de los nuevos marcos organizativos y de las nuevas rutinas procedimentales. En este sentido, se habla de trabajo en red (*networking*), de fórmulas mixtas de trabajo y de prestación de servicios (partenariados público-privados), de colaboración y de coordinación interdepartamental, de intercambio de buenas prácticas (*benchmarking*), de planificación estratégica (y de evaluación de procesos), de un enfoque integrado, flexible y centrado en áreas espaciales concretas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la aproximación a la gestión urbana requiere detenerse en la consideración de las siguientes cuestiones (Balbo, 1998):

- a. Conocimiento de la ciudad: la gestión de datos.
- b. Liderazgo y proyecto de ciudad: protagonismo del gobierno local en la configuración del futuro de la ciudad.
- c. Competencia urbana: política y acciones de atracción de residentes, inversores y turistas (*city-marketing*).
- d. Planificación estratégica: evolución desde la planificación urbanística e introducción de elementos de carácter más político.
- e. Relaciones público-privadas: el gobierno local en su papel de mediador, facilitador de relaciones y movilizador de recursos.
- f. Formas de participación ciudadana y acceso a la información.
- g. Capacitación de los recursos humanos de las Administraciones locales, para pasar de una lógica de administración a una dinámica de gestión.
- h. Desarrollo sostenible: como objetivo fundamental de la gestión.

Para J. M. Pascual Esteve, "lo que singulariza la gestión estratégica urbana es la gestión relacional de una estrategia urbana". Partiendo de esta afirmación, que implica una aproximación al análisis de la gestión de las ciudades desde el enfoque de la gobernanza, este autor define la gestión estratégica urbana como "la que promueve y canaliza la cooperación entre los actores urbanos, es decir, de los que tienen capacidad de transformar la ciudad, para definir una estrategia compartida y sobre todo sinérgica, de la ciudad; impulsar la realización de los principales proyectos motores o estructurantes de la estrategia urbana; y lo que es más importante, que se compartan unos criterios de actuación y el conocimiento sobre sus principales oportunidades" (Pascual Esteve, 2001: 15); y señala como vértices de la misma: la finalidad y estructura de la estrategia urbana, el modelo de gestión de redes y el desarrollo de una política exterior.

- a. Estructura de la estrategia urbana: debe incorporar como elementos clave una visión de futuro, lo que requiere un análisis del "posicionamiento" de la ciudad en su entorno territorial y de su sistema de comunicaciones. Asimismo, deben estar claras las coordenadas del modelo de desarrollo económico y social futuro, esto es, los valores que lo inspiran, la percepción del espacio público y el grado de cohesión interna de la población. Es necesaria, también, una evaluación de la utilización de este espacio, de la vertebración social, de la movilidad interna, de la estructura social y cultural, así como de los servicios y de los recursos. Como resultado de lo anterior deben quedar identificadas las áreas estratégicas y los proyectos motores.
- b. Gestión de redes: requiere, en primer lugar, la identificación de los actores y la activación de la red por parte del gobierno local/urbano. La promoción de la interacción debe ser realizada por un gestor *ad hoc*, que catalice la información obtenida y que facilite la comunicación y la cooperación. Por último, la red debe estar comprometida, y sus miembros corresponsabilizados, con la estrategia y mantener vivo el proceso.
- c. Desarrollo de una política exterior que tenga por objetivo promocionar la imagen exterior de las ciudades. Para ello, como sabemos, existen dos instrumentos: el marketing de ciudades⁸ y la inserción en redes urbanas internacionales.

De la teoría a la práctica: la planificación estratégica

"No hay viento favorable para quien no sabe adónde va." (Séneca)

La planificación estratégica se presenta como un instrumento idóneo para gestionar la complejidad inherente al diseño del modelo futuro de las ciudades: *"the new scene of internationalism and globalization has provoked the tradicional planning based on physical and spatial organization of cities to be no longer sufficient to drive the urban development public policy."* (Merinero Rodríguez, R. y M. García Pizarro, 2009: 1)

Un plan estratégico (en adelante, PE) sirve, fundamentalmente, para crear futuro a partir del presente (Abascal Rojas, 2004: 187). Es una herramienta de reflexión sobre la estrategia de desarrollo de la ciudad que proporciona: una visión, como resultado de un proceso creativo y de reflexión compartida, que sirve de orientación de la ciudad hacia un objetivo común; un diagnóstico del entorno basado en el análisis del sistema urbano, que sirve de base a la estrategia, tras la identificación de las ventajas competitivas y de los temas críticos; y por último, una batería de objetivos y de acciones traducidos en proyectos concretos. En definitiva, un plan estratégico es un marco de referencia que sirve para tomar decisiones y establecer una hoja de ruta a medio y largo plazo, para la implementación de las acciones necesarias para lograr los objetivos fijados.

No obstante, un plan es sobre todo un proceso de aprendizaje porque se dice que algo cambia en la mente de las personas que participan en dicho proceso: "el interés principal de la planificación no está en el plan mismo, sino en el proceso de reflexión y concertación que conduce al plan. En este sentido, los sistemas de planificación conservan su utilidad, siempre y cuando no se ahoguen en la burocracia y el papeleo. La preparación del plan es una oportunidad para favorecer la comunicación y estimular la movilización interna alrededor de objetivos comunes". (Godet, 1991: 274)

La aplicación de la planificación estratégica a la gestión urbana empezó en Estados Unidos. San Francisco fue la ciudad pionera en la aplicación de este instrumento de análisis y de toma de decisiones en el ámbito urbano en 1982. En 1987, Barcelona se convirtió en la primera experiencia en el continente europeo en la aplicación de la planificación estratégica a las ciudades⁹, aunque lo cierto es que en nuestro país el debate planificador se ha centrado más bien en los usos del suelo, dando menos importancia a otras variables de desarrollo económico, social o cultural. Por ello, es importante tener claro que, a diferencia de un plan urbanístico, un PE es un "producto político", no jurídico. A continuación, se recoge un buen ejemplo de cómo las ciudades definen este instrumento:

"En el ámbito europeo el papel que juegan las ciudades, en cuanto a su protagonismo económico y social, adquiere una importancia cada vez mayor. La planificación estratégica cobra una dimensión prioritaria en el marco de las ciudades, ya que el desarrollo futuro de éstas depende, en gran parte, de una adecuada identificación de sus ventajas comparativas y de la puesta en práctica de actuaciones originales y específicas.

Partiendo de este marco de referencia se hace necesario para el desarrollo futuro de las ciudades la elaboración de un plan estratégico, cuyos rasgos característicos han de ser los siguientes:

- Constituir un **instrumento de análisis**. Se trata de un documento en el que se analiza la situación previa de partida del territorio, que ha de constituir la base para la puesta en marcha del plan estratégico, teniendo en cuenta, asimismo, las nuevas tendencias, discontinuidades y posibles cambios no previstos que afecten a la ciudad.
- Constituir un **instrumento de decisión**. Ha de identificar una estrategia para encaminar el desarrollo económico y social del territorio, a través de la definición de grandes programas de acción que habrán de conducir el desarrollo futuro de la ciudad.
- Constituir un **instrumento de cooperación público-privada** entre los principales actores urbanos y su compromiso para desarrollar la estrategia en la medida de sus responsabilidades y competencias.
- Crear cauces de **participación ciudadana**, como elemento clave capaz de difundir una cultura de ciudad, de sus retos, de sus oportunidades, que facilite la colaboración ciudadana en el hacer ciudad.
- Disponer de una **estrategia global de la ciudad** (económica, social, cultural, mediambiental, territorial) y no solo física, como es el caso de ciudades que únicamente disponen de planes o proyectos urbanísticos."¹⁰

El proceso de planificación estratégica es complejo, de ahí que se precisen unos conocimientos y capacidades para su diseño e implementación que se adquieren con tiempo. Dicha complejidad se deriva, por una parte, de la obligada interiorización de las características de la ciudad; y, por otro, de la necesidad de mantener una visión integral y sistémica de lo urbano, que sirva de referencia para dar contenido a las políticas urbanas: "Una de las razones que hacen que la gestión de una ciudad sea un reto tan apasionante es que exige una visión integral de la dimensión urbana. Todos los aspectos deben ser tenidos en consideración y, además, todos han de complementarse: las infraestructuras, su financiación, el medio ambiente, la movilidad, la seguridad, la cultura, los servicios de proximidad, los servicios asistenciales, el

desarrollo económico o la proyección de la imagen internacional de nuestras ciudades son, entre otros, elementos complementarios e insustituibles de las gestión de un ámbito urbano"¹¹.

Los planes son tan diversos como las ciudades que tratan de gestionar, por ello "cada ciudad debe inventar su futuro". No obstante, a pesar de ello, un proceso de planificación estratégica¹² es sobre todo un método y, por tanto, deben tenerse en cuenta una serie de técnicas para llevarlo a cabo: "La planificación estratégica debe entenderse no como un modelo a seguir, sino como un conjunto de métodos y teorías, cuya aplicabilidad dependerá de las condiciones urbanas específicas de cada ciudad para alcanzar los objetivos de dotarse de una estrategia urbana basada en la cooperación pública y privada, y legitimada en base a la participación ciudadana." (Pascual Esteve, 2001: 23)

Las precondiciones para desarrollar un plan son, en primer lugar, la decisión del proyecto, que requiere un fuerte impulso por parte de los líderes de la ciudad, así como la construcción de una comunidad de intereses en torno a la necesaria transformación del sistema urbano. En segundo lugar, hay que determinar el sistema de participación social y de colaboración público-privada, tanto en el diseño como en la implantación del plan, pues el éxito del plan será proporcional a su nivel de reconocimiento por parte de los agentes urbanos.

Si bien hay que advertir que las fases de la planificación estratégica no siguen una secuencia cronológica (a veces, dichas fases se desarrollarán simultáneamente), dichas fases pueden concretarse en las siguientes:

- a. Diagnóstico de la ciudad: es preciso conocer la ciudad, pues el plan está condicionado por las características peculiares del territorio (soporte económico, político y social). Asimismo, es de gran utilidad tener en cuenta otras experiencias similares en otras ciudades y adaptar algunos aspectos a la realidad concreta.
- b. Establecimiento del marco estratégico: es la fase de definición del modelo de ciudad (concepción de desarrollo urbano) y de las principales líneas estratégicas elegidas para establecer el horizonte de futuro, a partir de un ejercicio de imaginación y de creatividad. El resultado es el diseño de la estrategia sobre la base de proyectos motores que van hacer avanzar la ciudad hacia el modelo deseado (proyectos estratégicos).
- c. Proceso de implementación: es la etapa más difícil, donde se ve si el proceso de planificación cuenta con el liderazgo y el apoyo social necesario: "lo fundamental en los planes estratégicos que habían tenido éxito no era tanto el plan en sí mismo, sino la dinámica de relación y colaboración entre los actores urbanos [...] su más importante contribución al desarrollo de la ciudad fue transformar el disenso en consenso entre los principales actores urbanos, en la identificación y puesta en marcha de los principales proyectos estructurantes del futuro de la ciudad, y en establecer una relación continuada entre ellos." (Pascual Esteve 2001: 5). La nueva generación de planes estratégicos (planes de segunda generación) presta especial atención a este aspecto.
- d. Proceso de comunicación: existe un proceso interno (comunicación entre todos los actores participantes en la construcción del proceso) y un proceso externo de difusión a la ciudadanía en general. Una vez diseñado todo el proceso y alcanzados una serie de resultados, el paso siguiente será "colocar a la ciudad en el mapa internacional".
- e. Seguimiento y evaluación: debe existir un proceso formalizado de seguimiento de la evolución de la ciudad para comprobar si la ciudad se mueve hacia el modelo propuesto (sis-

tema de indicadores). Se trata de evaluar el cumplimiento de los objetivos, informando a los agentes participantes, decisores y público en general, acerca de los progresos en la implementación del PE, así como de los aspectos que es preciso mejorar.

La planificación estratégica de segunda generación

"If you want to know how the shoe fits, ask the person who is wearing it, not the one who made it." (www.communityplanning.org).

Los procesos de construcción social, como la planificación estratégica, se basan en la participación y en la aceptación y reconocimiento de la diversidad. Son procesos discursivos en los que hay que lograr consensos a través del diálogo y de la reflexión, de ahí la necesidad de poner en marcha mecanismos de aprendizaje para promover la competencia social y la participación.

En este contexto, los poderes públicos son el agente activador de la red de actores, ya que gozan de una legitimidad democrática que los lleva a estar por encima de intereses particulares, aunque sin olvidar las particularidades de los distintos colectivos. El PE sintoniza, por tanto, con una filosofía basada en la consideración de los ciudadanos, pues si una ciudad no es nada sin las personas que habitan en ella, tampoco lo será un modelo de ciudad que no cuente con sus ciudadanos.

Teniendo en cuenta lo anterior, la propuesta metodológica más novedosa para lograr un desarrollo integrado es la de la llamada **planificación estratégica de segunda generación** (en adelante, PE 2G). La importancia de poner en marcha un proceso de planificación estratégica de estas características reside en que mejora la "capacidad de organización" del territorio y de la comunidad, contribuyendo a la mejor articulación del sistema de gobernanza. De esta manera, dicha capacidad de organización se traduce en una "ventaja colaborativa" del territorio, que es actualmente la clave para la creación del valor social y económico (J. M. Pascual Esteve y M. Tarragona Gorgorió, 2009:129). Con este proceso se sientan las bases de un modelo eficaz y flexible de interacción social entre los distintos actores.

Los planes estratégicos territoriales elaborados en los años 90 se caracterizaban por abrir procesos de participación y de colaboración en la fase de identificación de proyectos, para legitimar dichos proyectos, pero no en la fase de implementación. Sin embargo, con los PE 2G se produce un cambio en las características del proceso de planificación y en su enfoque metodológico, pues persiguen contribuir al desarrollo urbano a través de una construcción colectiva del mismo, de la visión o modelo de ciudad. En la medida que son procesos relacionales, contribuyen a la articulación del sistema de gobernanza territorial: "el proceso de elaboración del plan, en tanto que sea capaz de crear y dinamizar espacios de diálogo y deliberación eficaces y eficientes, de generar confianza y facilitar el conocimiento mutuo, permitirá configurar y fortalecer un modelo de relación que debe tener continuidad en el tiempo." (Pascual Esteve y Tarragona Gorgorió, 2009: 132).

En este tipo de planes, la dimensión supramunicipal se vuelve más importante pues, a través de la institucionalización de redes, se persigue que los planes integren y coordinen distintas realidades territoriales¹³. Estos procesos de segunda generación se caracterizan por que la estrategia se renueva permanentemente, se produce un aprendizaje en red y se logran altos niveles de calidad democrática. Así, los planes son concebidos como procesos de organiza-

ción de la ciudad o del territorio, articulados por el gobierno local, para "responder colectivamente" a los "retos colectivos", en definitiva, para lograr un mayor desarrollo.

Cuadro 1. Comparación de planes estratégicos

Elementos comunes	
Estrategia compartida. Participación de sectores ciudadanos. Cooperación pública y privada.	
Elementos diferenciadores	
PE 1G	PE 2G
<ul style="list-style-type: none"> - Finalidad: Desarrollo económico y social - Planificación específica económica y social - Identificación de proyectos - Prioridad de proyectos tangibles - Escasa importancia a la visión o modelo de ciudad/territorio - Liderazgo cooperativo/democrático 	<ul style="list-style-type: none"> - Finalidad: Desarrollo humano - Planes como inicio de Gobernanza - Capacidad de organización y acción del territorio - Prioridad de proyectos intangibles - Gran importancia a la visión o modelo de ciudad/territorio - Liderazgo sólo democrático

Fuente: J. M. Pascual Esteve y M. Tarragona Gorgorió (2009: 88).

Sin embargo, la investigación de este tipo de procesos es aún incipiente: "dada la novedad de los planes estratégicos 2G, y el hecho de que los principales ejemplos de concebir los planes como inicio de la gobernanza no tienen una ciudad de referencia del modo en que lo fue Barcelona para la primera generación de planes. El aprendizaje, acopio de enfoques, metodologías y técnicas, es más necesario que nunca hacerlo en red" (Pascual Esteve y Tarragona Gorgorió, 2009:93).

4. DIMENSIONES PARA EL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS URBANOS EN UN CONTEXTO "POSTMETROPOLITANO"

"The problems become more acute when we seek some meta-theory of the urban process, by which a theoretical framework that has the potential to put all such partial views (of a city) together not simply as a composite vision but as a cognitive map that shows how each view can itself be explained by and integrated into some grander conception of what the city as a whole, what the urban process in general, is all about". (Harvey, 1989: 2)

En el año 1989, David Harvey destacaba la importancia de desarrollar conceptos y teorías que pudieran servir para establecer un mapa cognitivo o interpretativo de un fenómeno complejo como es "lo urbano". La relevancia de estudiar lo que ocurre en las ciudades se justifica, en primer lugar, por el hecho de que el mundo postmoderno es fundamentalmente "urbano", lo que es especialmente visible en el espacio europeo, puesto que el 80% de la población de la UE vive en las ciudades, convirtiendo a Europa en el continente más urbanizado del mundo¹⁵. En segundo lugar, porque, como hemos tenido ocasión de ver, la globalización ha desencadenado una serie de transformaciones en las instituciones, la economía, los valores y la cultura que plantean nuevos retos políticos y sociales que deben ser gestionados.

En este contexto, uno de los actuales problemas es la gestión del cambio de escala y del gobierno metropolitano. Precisamente para Edward Soja, "postmetrópolis" hace referencia a un cambio de escala que se concreta en la idea de "urbanización regional", que implica, por un lado, la coexistencia de una variedad de escalas de gobierno en un mismo territorio; y por otro, la emergencia de una ciudad "fáctica", de límites imprecisos y discontinuos que hacen difícil saber a dónde llega exactamente, dando lugar a situaciones problemáticas que tratan de ser resueltas mediante nuevas propuestas referidas a los siguientes temas:

- **Policentrismo y "región metropolitana"**: fomento de un desarrollo equilibrado de todos los territorios que conforman la región metropolitana y combinación de las distintas escalas territoriales –metropolitana y submetropolitana– ajustando la gestión a cada uno de esos ámbitos. Se habla así de "geografía variable" para hacer referencia a un gobierno y a competencias compartidas, en el que la metrópolis central ejerce un liderazgo democrático basado en la autoridad moral, no en la imposición, que permite trabajar conjuntamente en la construcción de una "marca región" que aproveche el valor de la ciudad central para todas las entidades englobadas en la región.
- **Cooperación territorial e interadministrativa**: promoción de una cultura de la gobernanza, capaz de articular un espacio urbano que vaya más allá de los límites administrativos, basado en la cooperación y en el trabajo en la red de los distintos agentes (no sólo políticos) y territorios. Debe ser un proceso autoorganizado, no impuesto, en el que la cooperación se manifiesta como un "ejercicio de generosidad", basado en la aceptación de que los territorios que más tienen deberán renunciar a cosas en favor de los que menos tienen. Ésta parece ser la vía para que la gobernanza sirva para la construcción de un gobierno metropolitano.
- **Consenso político y democracia metropolitana**: fortalecimiento de la democracia. El gobierno metropolitano no puede ser una mera replicación del gobierno local, debe estar sustentado en un "pacto político", en el que se justifique la necesidad de crear una nueva escala metropolitana, saber qué se quiere de ella y qué puede aportar a cada una de las partes. En este sentido, hay que reflexionar sobre dos cuestiones fundamentales: la legitimidad del gobierno metropolitano y la identidad metropolitana. Es preciso además, evitar caer en la mera "aglomeración plurimunicipal" (con grandes desigualdades) y avanzar hacia la idea de "regiones metropolitanas" y de "gobierno plurirrepresentativo".
- **"Menos estructura y más proyecto"**: evitar la "inflación institucional". La gestión de "proyectos-ciudad" gana importancia como elemento vertebrador de las relaciones y de la identidad metropolitana con el objetivo de establecer una estrategia metropolitana. Se trata de "coser" los distintos proyectos que coexisten en la ciudad y darles un sentido metropolitano. En este contexto, cobra importancia la planificación estratégica y el seguimiento y evaluación de los proyectos, pero también la dimensión democrática, pues no hay que olvidar que los proyectos son para los ciudadanos (son ellos quienes tienen que sacarlos adelante, pero precisan de instrumentos y de una plataforma que los habilite para ello).

Afrontar todas estas cuestiones requiere la puesta en marcha de nuevos procesos urbanos, que abren un terreno fértil para la investigación, de ahí la importancia de fijar un "mapa conceptual" que permita analizar las transformaciones que se derivarán de estos nuevos retos postmetropolitanos. En todas ellas puede identificarse la presencia (directa o indirecta) de las

tres dimensiones analíticas que se han ido desarrollando a lo largo de este artículo: a) concepto de desarrollo urbano, b) sistema de gobernanza y c) la gestión estratégica:

Figura 1. Dimensiones de análisis de los procesos urbanos



Fuente: Elaboración propia.

Estas dimensiones se integran en un modelo interpretativo en el que la **capacidad de organización social** se convierte en un concepto nuclear condicionado por la combinación de dichas dimensiones. Esta noción se inspira en el concepto de "capacidad organizativa", definida como "la habilidad para comprometer a todos los agentes involucrados en el desarrollo económico de la ciudad, y con su colaboración generar nuevas ideas y llevar a cabo una política diseñada para responder a los cambios fundamentales, y para crear las condiciones de un desarrollo sostenible." (Van der Berg *et al.*, 1997), y que se mide en función de las siguientes variables: organización administrativa, networks estratégicos, liderazgo, condiciones espacio-económicas, visión y estrategia, apoyo político, apoyo social, resultados y coherencia.

La capacidad de organización social de un territorio estará delimitada, de esta manera, por la extensión del concepto de desarrollo urbano asumido por la agencia de actores que participan en el sistema de gobernanza urbano (concepto mínimo de desarrollo sostenible (medioambiental)/concepto de desarrollo urbano integrado); por el grado de articulación de dicho sistema de gobernanza (inclusión de pocos/muchos actores, intensidad y permanencia de su participación y articulación de la comunicación entre ellos); y por último, por la gestión estratégica de los intereses urbanos (planificación urbanística o económica/planificación estratégica).

Finalmente, a partir de estas consideraciones, planteamos la siguiente hipótesis de trabajo: cuanto mejor sea la "capacidad de organización social" de un territorio, esto es, cuanto más orientada esté hacia a un concepto de desarrollo integrado, cuanto más inclusivo y participativo sea su sistema de gobernanza y cuanto más cercanos a la gestión estratégica estén los procesos puestos en marcha en ese espacio, mayor viabilidad y posibilidades de éxito tendrá un proceso urbano concreto y, por tanto, mayor será también el nivel de desarrollo de la comunidad. No obstante, el objetivo de este trabajo no era otro que el de proporcionar conceptos que permitieran analizar los procesos urbanos que se diseñan y se ponen en marcha en el contexto postmetropolitano. La proposición de esta hipótesis de trabajo va más allá de este objetivo; sin embargo, su formulación abre un campo interesante para desarrollar sucesivos análisis empíricos.

Notas

- 1 "En el umbral de los 20 años de Ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local" (Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP)- Universidad Autónoma Barcelona, 1999), coordinado por Joan Subirats.
- 2 "El nuevo localismo debe entenderse como un proceso que recupera la importancia del gobierno local para entender lo que sucede en el municipio y para incidir en lo que puede suceder en todo aquello que –desde los ámbitos sociales, económicos, políticos o culturales– afectará a sus ciudadanos." (Subirats, 1999: 3).
- 3 El concepto de glocalización (Robertson, 1992) es un neologismo producto de la combinación de los conceptos de globalización y localización, que da a entender que el actual proceso de transformación persigue un equilibrio entre las dinámicas local y global, y que pone de manifiesto la cuestión de la localización espacial dentro de un sistema globalizado como factor estratégico: "[...] con la globalización corre pareja cada vez más la localización [...] entra por doquier en el ámbito de las *g-words* dentro de las coordenadas de una nueva acentuación de lo local. Que la globalización no sólo significa des-localización, sino que además presupone una re-localización, es algo que se desprende de la propia lógica económica." (Beck, 1998: 100).
- 4 El Informe de la Comisión Brundtland (1987) señala que "el desarrollo sostenible es aquel que tiene en cuenta las necesidades del presente sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras para abordar sus propias necesidades". Esta es una definición universalmente aceptada, pero que con el transcurso de los años y en respuesta a las transformaciones sociales, se ha ido completando.
- 5 Resolución sobre el seguimiento de la Agenda Territorial de la UE y de la Carta de Leipzig, de 21.02.2008. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2008-0069&language=ES&ring=A6-2008-0028>
- 6 Al hablar de gestión, la dimensión de "proceso" adquiere especial relevancia, una importancia que por ejemplo se refleja al referirnos a la incipiente "Política Urbana Europea": "Even today conditions are probably not yet ripe for an "explicit" EU urban policy, but step by step the European Commission is working in the direction of creating a "consensus" that may one day become an explicit EU urban policy. [...] the term 'Acquis Urbain' is increasingly being used to suggest the building up a common European methodology of intervention, a body of knowledge and examples of action that can be seen in broadly similar terms to the 'acquis communautaire.'" (R. Atkinson y C. Rossignolo, 2009: 2).
- 7 "La modernización o innovación administrativa, no es sólo un cambio o una mejora del funcionamiento y de la prestación de los servicios públicos; sino que es también una transformación y una nueva cultura de la gestión pública local, en base a un modelo y paradigma 'postburocrático'" (Canales Aliende, 1999: 118).
- 8 González Medina, M. 2009. "Problemática y consideraciones jurídicas en torno a la marca de ciudad". "Actas de Propiedad Industrial", Vol. XXIX, (2008-2009), 187-213.
- 9 El I Plan Estratégico Barcelona 2000 se inició en 1988 y fue aprobado en 1990, obteniendo el premio especial de planificación de la Comisión Europea por su alto grado de colaboración público-privada y de consenso, la internacionalización de la ciudad y el carácter pionero de su metodología. El II Plan Estratégico Económico y Social Barcelona 2000 fue impulsado en 1992 y aprobado en 1994. En 1998 se abre un nuevo proceso de reflexión y en 1999 se aprueba el III Plan Estratégico (1999-2005). Entre 2005 y 2007 se produce la revisión del Plan Metropolitano de Barcelona. Dicho plan se concreta en 2008, en el modelo 2020, basado en los siguientes ejes estratégicos: gobernanza y red, referente global, calidad social, infraestructuras y sostenibilidad. <http://www.pemb.cat/ca-es/que-es/default.aspx>
- 10 Fuente: <http://www.ayto-gijon.es/Contenido.aspx?id=2231&zona=3&leng=es>
- 11 Alberto Ruiz-Gallardón, alcalde de Madrid. Prólogo del libro de Gildo Seisdedos (2007: XI).
- 12 Información sobre planes estratégicos en www.cideu.org, Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. Este centro se creó en 1993 para articular la colaboración técnica y teórica entre España y otros países de América Latina.
- 13 Este es el caso del Proceso de Planificación Estratégica de la Provincia de Milán –"Ciudad de ciudades"–, un original tentativo de planificación estratégica supramunicipal que, a día de hoy, es la única experiencia italiana de análisis participado de un área metropolitana: "La "Città di città" rappresenta una modalità innovativa di pianificazione strategica che si propone di produrre visioni condivise sullo sviluppo economico, la vivibilità e la coesione sociale; mettere a sistema azioni e politiche già attivate o in corso di attivazione da parte dei diversi livelli istituzionali; promuovere nuove idee e nuovi progetti che possano essere messi in campo dalla stessa Provincia, dai Comuni e da altri attori economici, sociali e istituzionali. È dunque un'occasione per affrontare, in una prospettiva di governo metropolitano e in un'ottica integrata, un insieme di temi cruciali quali l'infrastrutturazione diffusa del territorio; l'innovazione, la formazione e la ricerca; la riprogettazione degli spazi della produzione, del consumo e del lavoro; il disegno degli spazi aperti; la mobilità sostenibile; la casa; i servizi culturali e sociali; l'innovazione amministrativa e la cooperazione interistituzionale." <http://www.cittadicitta.it/>
- 14 "El Desarrollo Humano es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento o la disminución de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio –si bien muy importante– para que cada persona tenga más oportunidades. Para que existan más oportunidades lo fundamental es desarrollar las capacidades humanas: la diversidad de cosas que las personas pueden hacer o ser en la vida. Las capacidades más esenciales para el desarrollo humano son disfrutar de una vida larga y saludable, haber sido educado, acceder a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno y poder participar en la vida de la comunidad. Sin estas capacidades, se limita considerablemente la variedad de opciones disponibles y muchas oportunidades en la vida permanecen inaccesibles". <http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>
- 15 Naciones Unidas prevé que para el 2025 vivirá en las ciudades el 69% de la población mundial. Según el Informe de desarrollo humano del PNUD de 2005 (Indicadores de Desarrollo Humano), el porcentaje de población urbana de España tiende a aumentar: 1975 (69,6%), 2003 (76,5%) y la previsión para 2015 es que el 78,1% de la población viva en las ciudades. A estos datos hay que añadir el hecho de que dos de cada tres inmigrantes deciden trasladarse a grandes aglomeraciones industriales o capitales. <http://hdr.undp.org/es/>

BIBLIOGRAFÍA

- Abascal Rojas, F. 2004. *Cómo se hace un plan estratégico. La teoría del Marketing estratégico*. Madrid: CSIC.
- Amendola, G. 2000. *La ciudad postmoderna*. Madrid: Celeste ediciones, S.A.
- Arellano Gault, D. 2004. *Gestión estratégica en el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Atkinson, R. y C. Rossignolo. 2009. "An 'explicit' EU urban policy alter a 'learning' phase?", (Paper presentado en la II Conferencia internacional de la Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA). Madrid.
- Balbo, M. 1998. "La planificación y gestión urbana local", en R. Jordan y D. Simioni. *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe. Propuestas para la gestión urbana*, (LC/L.1117) CEPAL.
- Balducci, A. y E. V. Fedeli. 2008. *I Territori della città in trasformazione. Tattiche e precorsi di ricerca*. Milano: Franco Angeli.
- Bauman, Z. 2007. *Tiempos líquidos. Vivir en una época de incertidumbre*. Barcelona: Tusquets Editores.
- Beck, U. 1998. *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Barcelona: Paidós.
- Blanco, I. y Gomà, R. (coord.). 2002. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel Social.
- Borja, J. y M. Castells. 1999. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Brugué, Q. y R. Gomà. 1998. "La dimensión local de las políticas urbanas: el marco conceptual", en Brugué, Q. y R. Gomà. (coord.). *Gobierno locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona: Ariel Ciencia política.
- Brugué, Q. y M. Jarque. 2002. "Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica", en Blanco, I. y Gomà, R. (coord.). *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel social.
- Callejón Fornieles, M. 1998. "Factores estratégicos del desarrollo. Enfoques y políticas públicas locales". *Elements de debat territorial*, núm. 1, Diputació de Barcelona. Xarxa de municipis.
- Centelles i Portella, J. 2006. *El buen gobierno de la ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cerrillo i Martínez, A. (coord.). 2005. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Comisión Europea. 1997. *Towards an urban agenda in the European Union*, COM (97) 197 final, Bruselas, 06.05.1997.
- Comisión Europea. 1999. Marco de actuación para el desarrollo urbano sostenible en la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.
- Comisión Europea. 2000. *The Urban Audit Manual: Towards the Benchmarking of Quality of Life in 58 European Cities*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- Comisión Europea. 2007. *Guide. The urban dimension in other Community policies for the period 2007-2013*. Bruselas.
- Comisión Europea. 2009. *Promoting Sustainable Urban Development in Europe. Achievements and opportunities*, DG Política Regional, Bruselas.
- Consejo de Ministros UE. 2007 a. Carta de Leipzig sobre Ciudades Europeas Sostenibles, Borrador Final, 2 de mayo de 2007. Aprobación en el Consejo informal celebrado los días 24-25 de mayo de 2007 en Leipzig).
- Consejo de Ministros UE. 2007 b. Agenda territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas. Acordada con ocasión de la reunión informal de ministros sobre desarrollo urbano y cohesión territorial en Leipzig, 24-25 mayo 2007
- Della Porta, D. 2006. *La política local*. Bologna: Il Mulino.
- Dente, B. y P. Coletti. 2009. "Measuring Governance in Urban Innovation", *Local Government Studies* (en prensa).
- Dente, B.; C. Pacchi; G. Pasqui y A. Spada. 2005. Buone idee e progetti strategici per la regione urbana milanese, *Territorio*, n. 32.
- Fernández Güell, J. M. 2005. "Sostenibilidad y gobernabilidad: dos conceptos condenados a entenderse en el ámbito urbano", *Boletín CF+S*, nº 31.
- Fernández Güell, J. M. 2007. "25 años de planificación estratégica de ciudades", *Ciudad y Territorio*, nº XXXIX (154).
- Font, J. y C. Rivero. 1999. "Participación de la sociedad civil en el desarrollo estratégico urbano y territorial", en J. Subirats (ed): *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Godet, M. 1991. *Prospectiva y planificación estratégica*. Barcelona: G.G. Editores.
- Hall, P. y U. Pfeiffer. 2009. *A global agenda for twenty-first century cities*. London: Taylor & Francis Group.

- Harvey, D. 1989. *The urban experience*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Haus, M; H. Heinelt y M. Stewart. 2005. *Urban Governance and Democracy. Leadership and community involvement*. London: Routledge.
- Jouve, B. 2005. *Cuestiones sobre la gobernanza urbana*. Barcelona: *Estudis 19*, Fundació Pi i Sunyer.
- Kooiman, J. 2002. "Governance. A social-political perspective", en: *Participatory Governance. Political and societal implications*. Opladen: Leske + Budrich.
- Merinero Rodríguez, R. y M. García Pizarro. 2009. "Strategic urban planning: a local governance tool in response to the complexity of the new socio-economic environment", (*Paper* presentado en la II Conferencia internacional de la Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA). Madrid.
- Ministerio de Medio Ambiente. 2006. *Estrategia de Medio Ambiente Urbano*.
- Ministerio de Medio Ambiente. 2007. *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*.
- Pascual y Esteve, J. M. y M. Tarragona Gorgorió. 2009. *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación*, D. G. Administración Local, Sevilla: Junta de Andalucía.
- Pascual y Esteve, J. M. 2007. *La Estrategia Territorial como inicio de la Gobernanza Democrática*. Barcelona: Diputación de Barcelona (Área de Promoción Económica).
- Prats i Catalá, J. 2005 a. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madrid: INAP.
- Prats i Catalá, J. 2005 b. "Modos de gobernación de las sociedades globales", en A. Cerrillo i Martínez. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.
- Sassen, S. 1994. *Cities in a world economy*. California: Pine Forge Press.
- Sesisdodos, G. 2007. "Cómo gestionar las ciudades del siglo XXI. Del City Marketing al Urban Management". Madrid: Pearson Educación, S.A.
- Soja, E. W. 2005. *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*. Malden, Mass: Blackwell.
- Subirats, J. 1999. "En el umbral de los 20 años de Ayuntamientos democráticos: el retorno de la política local" (Informe). IGOP-UAB/1999.
- Subirats, J. (coord.). 2002. *Redes, territorios y gobierno. Nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*. Diputació de Barcelona.
- Subirats, J. 2006. "O novo papel dos governos locais desde a proximidade e a implicación cidadá". *Administración & Cidadanía*, nº1, 203-215.
- Van den Berg, L.; E. Braun y J. Van der Meer. 1997. "The organising capacity of metropolitan regions", *Environment and Planning C*, 15, 153-272.

Organizaciones indígenas y globalización en las Américas. El caso de la Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina¹



& *Resumen/Abstract: Las transformaciones sociopolíticas en los países americanos se observan desde diferentes miradas. Distintos actores sociales hacen llamados y reclamos sobre desigualdades y exclusiones bajo las que viven importantes franjas de la población en América. Estos actores sociales se organizan para hacer más efectivo su activismo y mejorar su capacidad de incidencia y presión sobre actores tomadores de decisiones e instituciones políticas y económicas objeto de sus reclamos y demandas. Aquí analizamos estos cambios sociopolíticos en el continente a partir de la relación globalización y activismo local. El análisis lo centramos en el activismo político local de los pueblos originarios en Argentina. Para observar la relación entre activismo indígena y globalización nos enfocamos en la estructura organizativa y actividades de la Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina. Los retos a los que estas organizaciones se enfrentan en una sociedad enmarcada por lo global son el eje de este trabajo.&*

& *Palabras clave: globalización, organización indígena, activismo político, Américas.*

1. INTRODUCCIÓN

Desde la década de los años noventa del siglo pasado, observamos expresiones culturales y políticas que reivindican demandas de las comunidades indígenas propias de su cosmovisión y de su manera de entender el mundo en América y en otras partes del mundo.

Estas reivindicaciones tuvieron un punto de inflexión con los 500 años del Encuentro de dos Mundos. Las demandas de grupos indígenas excluidos y marginados no son novedades en sí mismas.

Cada proceso nacional ha abordado este fenómeno de manera particular. Entonces, ¿qué diferencia las movilizaciones indígenas anteriores de las que vemos emerger en este siglo XXI? ¿Desde dónde observar estas movilizaciones indígenas a dos siglos de la construcción de los estados en América? Consideramos que hay un contexto que permite una lectura actual de la emergencia y evolución de las actuales movilizaciones indígenas en las Américas: la globalización.

En este documento planteamos la relación entre activismo político indígena y globalización. Para reflexionar en torno a dicha relación, recurrimos a un caso que nos permita ejemplificar los retos a los que se enfrentan dichas movilizaciones indígenas en el continente: Argentina. Este fenómeno en Argentina ilustra la existencia de un activismo indígena que se enfrenta a una negación de su existencia o la minimización de sus problemáticas que en todo caso promueve una diversidad excluyente.

En este análisis vemos un estudio de caso con una organización que forma parte de la movilización indígena en Argentina: la Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina. A través de su estructura organizativa y de las actividades que realiza observamos cómo este activismo indígena en Argentina trabaja para lograr sus objetivos en una sociedad específica en un marco de globalización.

Este trabajo consta de tres partes y una reflexión final. La primera es un acercamiento a cómo mirar la relación entre globalización y activismo político local. Posteriormente, hacemos una revisión de la situación de los pueblos originarios en Argentina. Finalmente, exponemos el caso de la Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina. Por último, damos una breve reflexión sobre la relación entre activismo local y globalización.

2. GLOBALIZACIÓN Y ACTIVISMO POLÍTICO LOCAL

Para desarrollar este análisis, es necesario dejar claras algunas ideas teóricas y conceptuales con las que observamos el activismo político indígena en el marco de lo global. Desde este enfoque buscamos argumentar y destacar elementos innovadores de organizaciones indígenas en el quehacer político en Argentina. Observamos esta acción colectiva en las Américas, partiendo del supuesto de que se están generando nuevas dinámicas sociopolíticas que contribuyen a transformar los Estados-nación, que desde ciertas miradas, son homogéneos.

Lo global no implica hablar, solamente, de niveles supranacionales. "Las transformaciones globales son dimensiones de relaciones sociales tanto espaciales como no espaciales, incluyendo el nivel regional, transnacional sin que tenga que hablarse siempre de una dimensión global" (Shaw; 2003). La idea de globalización, desde esta perspectiva, no está circunscrita, únicamente, a la versión de procesos formativos de instituciones globales o la interdependencia creciente entre Estados-nación alrededor del mundo (Held, McGrew; 2007).

La actividad política dentro de un Estado-nación puede observarse de otra manera al verla desde una cierta mirada global. “El hecho de que un proceso o entidad se dé dentro de un territorio de un Estado soberano no necesariamente debe pensarse como un proceso meramente nacional o bajo el marco tradicional de lo internacional” (Sassen, 2007, 12). En este sentido, el contexto para interpretar la globalización se define por “los modos en que cada país ha construido lo *nacional* en los últimos cien años o más”. Es así que debemos dejar claro que “el Estado no sólo no excluye lo global, sino que es uno de los dominios institucionales estratégicos donde se realizan las labores esenciales para el crecimiento de la globalización” (Sassen, 2007, 62).

El estudio sobre una organización indígena frente a la globalización y cómo interactúa en ésta, lo desarrollamos desde una perspectiva de lo global que permita entenderla como un proceso que está no sólo en lo supranacional sino que, dicha globalización se genera de diversas maneras y con distintas expresiones desde lo local, lo nacional y lo global. Al mismo tiempo, este proceso retroalimenta la vida cotidiana de las organizaciones y de las comunidades en las que interactúan. La política global del activismo indígena no tiene que mirarse, necesariamente, como cosmopolita.

Lo que observamos es la emergencia y la formación de nuevos tipos de actividad política global. En este caso desde los indígenas en las Américas, los cuales, surgen con peculiaridades y causas específicas donde las acciones locales son propias de las realidades nacionales y regionales americanas.

Estos activismos, con recursos limitados, contribuyen formando esferas públicas virtuales, dominios globales, y de esta manera, se manifiesta una subjetividad política que rompe con las perspectivas tradicionales de lo local. En este análisis las prácticas políticas que se exponen han estado presentes de cierta manera. Lo que aquí buscamos resaltar es una mirada sobre acciones colectivas que representan una manera distinta de observar las transformaciones sociopolíticas en los estados americanos. Las prácticas de política local se encuentran ante contextos que permiten mirar de manera innovadora dicha política, “...tanto tecnología, instituciones e imaginarios que caracterizan el contexto digital global, inscriben nuevos significados y nuevos potenciales en las prácticas políticas locales” (Sassen, 2007, 254).

Compartimos la perspectiva sobre la globalización en donde ésta toma un rol diferente al “ponerla al servicio de aquellos que más la necesitan y menos la disfrutan: los pobres, los desposeídos, los débiles y los marginados de nuestro mundo” (Appadurai, 2007).

Aquí asumimos que: “la movilización étnica no puede ya considerarse como una forma de acción social arcaica, premoderna, primigenia e irracional. Se trata más bien de una fuerza social y política legítima del mismo nivel que la clase social y la organización nacional, con las que está estrechamente vinculada. Los grupos étnicos no son entidades eternas, sino unidades sociales dinámicas y cambiantes, que pueden emerger, metamorfosearse y desaparecer con el tiempo según las circunstancias históricas” (Stavenghagen, 2001, 40).

3. INDÍGENAS EN ARGENTINA. EL PRIMER RETO, SER RECONOCIDOS EN EL PRESENTE

El estado Argentino se ha construido con sus respectivos mitos. Una expresión popular recupera algunos componentes de una identidad que alimenta y retroalimenta la autopercepción de la sociedad argentina: “En México se dice que se desciende de los Aztecas, en Perú se desciende de los Incas y en Argentina se desciende de los barcos”. Otra manifiesta-

ción del *vox populi* nos acerca a esta autodefinición de un país que asume un conjunto de elementos de su identidad con la “fuerza laboral italiana, el capital inglés y el pensamiento liberal francés”. Ambas ideas reflejan la formación de la identidad argentina, la cual se ha socializado en el tiempo. En esta formación nacional la existencia y la convivencia con sus pueblos originarios son algo del pasado.

Recientemente, identificamos estos componentes de identidad en el marco de los festejos del Bicentenario de la nación argentina. Algún asistente a los actos públicos mencionó: “Nuestra autoflagelación tiene mucho que ver con lo que pasó en la dictadura, con el trauma experimentado por toda la sociedad, y con la absurda creencia de que la civilización y todo lo bueno viene de Europa y no de esta parte del mundo” (Gallegos Díaz, Rebossio; 2010).

Un líder de la ONPIA dice. “Argentina es un país que voltea a ver a Europa y no ve aquí a indígenas. Para el Estado argentino, para la sociedad argentina, recién está empezando (...) que hay indígenas en la Argentina. La mayoría de la sociedad argentina (...) me aventuro a decir que más del 80% de los 40 millones de argentinos, no saben que hay indígenas en la Argentina. Hasta que realmente la sociedad argentina, desde el estado argentino cambie la educación (...) se cambie el lenguaje y la modificación de los libros, los pueblos indígenas no existen para ellos. Son cuestión del pasado”².

En una tensión permanente para definir los elementos que dan lugar a una identidad nacional encontramos, en estos festejos, expresiones sociales como: ¡El que no salte es inglés! Europa es, a la vez, fuente primaria del ser argentino, pero hay un rechazo al ser inglés pues Europa parece representar la causa de sus problemas.

La identidad se construye a través de instituciones y de versiones oficiales (Gutiérrez, 2001). En la historia de Argentina, los forjadores de la independencia y de la construcción del estado argentino estuvieron cerca de los indios e incluso en algún momento fueron sus aliados: “En los años que siguen a las guerras de Independencia, el odio al poder español despierta en los criollos una declamada hermandad con los indios (...) una alianza destinada a durar poco tiempo. Muy pronto (...) el indio se vuelve una versión demoníaca de la barbarie” (Blengino, 2005, 29).

Uno de los héroes de la construcción de la nación argentina, el General Roca, deja ver el rol que jugó las poblaciones indígenas en la conformación de Argentina: “¡Que disparate la zanja de Alsina!³ Y Avellaneda lo deja hacer. Es lo que se le ocurre a un pueblo débil y en la infancia. Atajar con murallas a sus enemigos. Así pensaron los chinos y no se libraron de ser conquistados por un puñado de tártaros, insignificante, comparada con la población china... si no se ocupa la Pampa, previa destrucción de los nidos de indios, es inútil toda precaución y plan para impedir las invasiones”⁴.

En esta manera de concebir al indio en Argentina se le ubica a cierta distancia histórica: “es decir a millares de años de distancia en la prehistoria, el indio se vuelve un lejanísimo antepasado nuestro, un nosotros anacrónico y suscita comprensión y hasta una moderada simpatía. Visto en lo estético, (el indio) de cerca es feo, sucio, a menudo torpe. Cuando se mueve con toda su gente en largas caravanas o cabalga belicoso con los guerreros de su tribu, el malón amenazante que atraviesa el desierto se vuelve protagonista de un espectáculo grandioso y fascinante”. (Blengino, 2005, 79)

Esta construcción nacional ofrece una sociedad argentina como blanca y europeizada. Esto se expresa en la cotidianeidad: “(...) he escuchado a conciudadanos salteños y jujeños denunciar el trato discriminatorio al que estaban siendo sometidos cuando se les estigmatizaba como

bolitas o bolivianos –es decir cuando se les desnacionalizaba por su aspecto– durante la irrupción de xenofobia que acompañó el fin de la era menemista” (Briones, 2005, 28).

Así se nos dice que “(...) la argentinidad del cabecita negra siempre ha sido embarazosa a los ojos hegemónicos, en término de aspecto, de adscripción de clase, de práctica cultural y de actitudes políticas (...) Esos ojos los ven como la cara (vergonzante) de la nación porque, siendo parte de ella, dan muestra de inadecuaciones ya de somato-tipo (rasgos indígenas o afro, por ejemplo, heredadas de poblaciones supuestamente extinguidas), de actitud (falta de cultura en el sentido de pulimiento), de consumo y estética (chabacanería), de especialidad (*villeros*, *ocupas*, ilegales) de hábitos de trabajo (desocupados, criminales, *cartoneros*) y convicciones políticas (peronistas por propensión, clientelar, *piqueteros*)” (Briones, 2005, 33), en donde el cabecita negra es “el entonado vergonzante que se interpela como tal dentro de la familia, pero del que no se habla frente a terceros” (Briones, 2005, 34).

¿Cómo se ha traducido esta construcción social en instituciones y en participación política? En un trato confuso y de fragilidad institucional “Argentina se caracterizó tanto por una azarosa creación de organismos indígenas –21 entre 1921 y 1980– (...) que experimentaron frecuentes cambios de jurisdicción ministerial, como por la inexistencia de este tipo de organismo durante ciertos periodos. También por una nula producción de leyes indigenistas integrales hasta los 80. (...), por la persistencia hasta hace una década de una oprobiosa cláusula constitucional que consideraba atribución del Congreso de la Nación asegurar el trato pacífico con los indios y su conversión al catolicismo” (Briones, 2005, 38).

Para 1980 se dieron cambios en las leyes indígenas de manera integral y es para la década de los noventa que se dan reformas constitucionales que llevarán a que las leyes provinciales tomen en cuenta los derechos indígenas. A la vez, el activismo indígena no es reciente. En 1983 hubo expresiones colectivas donde se buscó dar visibilidad a la presencia indígena. Entonces, un grupo de indígenas quilmeños se autorreconocieron en la identidad calchaquí.

También observamos cambios en algunos discursos en el Congreso y el Gobierno argentino sobre los componentes que constituyen la identidad Argentina. Hay argumentos a favor de los derechos indígenas en términos de detención de tierras; pasar de una perspectiva asistencialista a una más participativa. Se ha cuestionado que la matriz fundacional de la sociedad argentina sea sólo europea. Esto, dicen, no es preciso. Ahora hay un reconocimiento a una población previa a la conquista española, lo cual da lugar a un paso cualitativo en el sentido de trascender una sociedad puramente criolla a una sociedad de base mestiza (Briones, 2008).

El contexto internacional ha marcado, de manera importante, en todos los Estados-nación referentes para debatir agendas y el lugar de los pueblos originarios y las comunidades indígenas en dichas entidades políticas. El sistema internacional de derechos humanos internacional ha promovido y financiado acciones nacionales e internacionales en este sentido. Esto no significa que lo que sucede en Argentina, o en otras partes del mundo, sea sólo producto de una presión internacional. Este factor debe ser tomado en cuenta para observar la implementación de políticas y leyes en la materia en cada país pero no explica por sí mismo los cambios legales e institucionales para favorecer el desarrollo de los indígenas en diferentes estados.

El debate sobre los pueblos indígenas, a la hora de pensar la identidad argentina, es incipiente pero empieza a alimentar un debate nutrido sobre estas poblaciones originarias en Argentina. A partir de la reforma constitucional contamos con un nuevo punto de partida para ubicar a los pueblos indígenas en Argentina. La reforma constitucional al artículo 76, en 1994, dejó atrás un tratamiento a los pueblos originarios basado en interpretaciones de la colonia.

En aquel texto se hablaba de “mantener el trato pacífico con los indios”⁵. Dicho planteamiento se basó en tratados entre autoridades coloniales y republicanas con los pueblos indígenas en las etapas preliminares a la conformación del Estado argentino. Pero con las guerras de 1879 (sur) y 1884 (norte) hubo un cambio radical en esas relaciones donde una de las contrapartes desapareció. Existe la amplia opinión de que nunca se dieron tratados con los indios (Carrasco, Zimerman; 2006, 11).

Con este nuevo punto de partida para los pueblos originarios en Argentina, el elemento indígena ha tomado relevancia como parte de la tensión social generada bajo las condiciones de exclusión social y de marginación en la que cayó la sociedad argentina con la crisis de 2001 (Cotarelo, 2006).

Hoy observamos demandas indígenas en Argentina en diferentes regiones del país: Neuquen, Salta, Formosa, Misiones, Chaco, Patagonia Sur y Buenos Aires. Hay conflictos que no son recientes pero que hoy se hacen más visibles por las condiciones que genera un mundo más comunicado con herramientas tecnológicas que facilitan la solidaridad de grupos afines o simpatizantes que defienden y apoyan las causas de estos grupos indígenas, los cuales se enfrentan a situaciones de vulnerabilidad. Aquí señalamos algunos ejemplos⁶ que han sido registrados en las regiones mencionadas con el fin de dejar asentado dos cosas: 1) la existencia real de grupos indígenas dentro de la Argentina y 2) las similitudes de las problemáticas a las que se enfrentan, ya sea en la Patagonia, ya sea en la frontera con Bolivia, Paraguay o Chile.

Mencionamos, brevemente, algunos casos de conflicto entre indígenas y diferentes entidades de gobierno o privadas: Lakha Honhat, Mybá, Patagonia, Pilagá, Pulmarí, Tobá y Futa Trew. De éstos, cuatro tienen relación con el pueblo mapuche: Patagonia, Pilagá, Pulmarí y Futa Trew en Neuquen, Patagonia del Sur, Chibut y Buenos Aires. Lakha Honhat se da en el Chaco Argentino, Provincia de Salta; Mybá está en Misiones con el pueblo Guaraní y Tobá en la Provincia del Chaco con indígenas Tobas, Wichis y Mocovies. Los casos tienen que ver con reclamos de territorios, exceptuando el caso de Pilagá, quien demanda reconocimiento de derechos indígenas en la actual democracia a partir de la matanza de Rincón Bombo en octubre de 1947.

En los casos de reclamo de territorios, son conflictos con empresas multinacionales, gobiernos provinciales y el gobierno nacional ante los nulos beneficios por la explotación de recursos naturales en los territorios donde viven. En los conflictos vemos que se cuenta con apoyo de organizaciones no gubernamentales. Ofrecen apoyo profesional y técnico para plantear y llevar la defensa de sus reclamos. Organizaciones como el Centro de Estudios Legales y Sociales, el Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, la Fundación para la Defensa del Medio Ambiente, Foro Permanente de Tierras, Bosques y Agua que monitorean, apoyan y asesoran estas acciones.

Otros actores que apoyan las causas de las comunidades indígenas pero de matriz religiosa son el Consejo Latinoamericano de Iglesias, el Servicio Mundial de Iglesias de Estados Unidos (Región Cono Sur) o la Federación Argentina de Iglesias Evangélicas. Académicos e investigadores se solidarizan y trabajan para la defensa y protección de los derechos indígenas en Argentina. Encontramos profesores de diferentes universidades, como la de Buenos Aires. Con estos respaldos y apoyos, algunos de estos casos han sido llevados a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Lakha Honhat)⁷ y ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Futa Trew).

En este marco de conflicto entre pueblos originarios y el Estado damos cuenta de la emergencia organizativa de los pueblos originarios en Argentina. La relevancia de esta expresión organizativa nos permite evidenciar un activismo indígena en Argentina donde pone la globalización y sus posibilidades como parte de su espacio de trabajo. Observamos sus antecedentes, su estructura organizativa y sus principales objetivos, metas y acciones con las que esta organización realiza dentro de Argentina y más allá de sus fronteras nacionales.

4. LA ORGANIZACIÓN NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DE ARGENTINA (ONPIA). ESTRATEGIA ORGANIZATIVA PARA EL SIGLO XXI

El activismo político indígena en la Argentina se enfrenta a una sociedad que niega la presencia actual de población indígena. Esta situación obliga a observar un proceso en su etapa inicial ante los retos de hacerse visibles como actores políticos y cuestionar una idea de identidad que los excluye como parte de una sociedad.

Con este panorama, nos preguntamos qué están haciendo las comunidades indígenas en Argentina; si tienen algún tipo de activismo para la defensa y reclamo de sus demandas. Para dar respuesta a estas interrogantes, presentamos el caso de una organización de recién creación pero que busca ser un actor relevante en el activismo indígena de Argentina.

El caso es la Organización Nacional de Pueblos Indígenas en Argentina (ONPIA). Nos concentramos en su formación, sus objetivos y planteamientos como organización indígena dentro de Argentina y como parte de las movilizaciones indígenas en las Américas. Damos cuenta de su estructura organizacional y revisamos las acciones que realizan para lograr los objetivos establecidos como organización.

Las organizaciones indígenas en Argentina no son recientes. En los años setenta se dio la creación de distintas organizaciones en torno al tema indígena. En 1971 se creó la Confederación Indígena Neuquina; en 1972 se fundó el Primer Parlamento Indígena Nacional; en 1974 apareció la Asociación Indígena de la República de la Argentina. Sin embargo, la capacidad política dentro del Estado fue limitada.

Como hemos visto, tanto el viraje en el tratamiento jurídico a los pueblos indígenas como las dinámicas regionales sobre el rol de las comunidades indígenas en el continente han dado mayor relevancia a estos grupos sociales en las agendas políticas de los países. Esto en Argentina ha sido significativo desde mediados de los años noventa del siglo XX.

En este contexto y con los antecedentes mencionados, nos acercamos a la Organización Nacional de Pueblos Indígenas en Argentina (ONPIA) y recogemos las características de la organización en tanto que busca jugar un papel relevante en las demandas para los pueblos originarios en ese país.

La Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Argentina surgió formalmente en el año 2003. En palabras de sus fundadores, la ONPIA nace "...no solo de la necesidad, sino del deber y obligación de una unidad de los pueblos originarios que vivimos aquí y de una unidad política en la diversidad que implique un desarrollo con identidad" (Cuyúl, Davinson; 2007; 87).

Con una perspectiva de futuro estos fundadores señalan "...a nosotros ONPIA nos ha dado fuerza, también esperanza de poder entregar a las futuras generaciones las herramientas para que tengan mayor claridad para poder visualizar el trabajo y los sueños de justicia con los pueblos indígenas" (Cuyúl, Davinson; 2007; 87).

Para estos dirigentes, se está generando una clase política indígena que busca ejercitar su autodeterminación y proyectarse políticamente, lo cual les permite repensar su realidad fren-

te y con los otros con quienes no necesariamente comparten las mismas características pero sí un contexto económico y sociopolítico similar dentro del Estado argentino por medio de su pertenencia étnica y cultural (Cuyúl, Davinson; 2007; 49).

Para ONPIA, la organización en torno a la pluralidad étnica está alimentada a partir de la propia negación del Estado argentino, que no considera las diversidades mencionadas ni en sus políticas públicas, su ordenamiento ni una dimensión geopolítica (Cuyúl, Davinson; 2007; 49).

Como parte de esta emergencia del hacer político indígena en Argentina, dice ONPIA, que hay condiciones que contribuyen a la misma: “un contexto de globalización de la información, de las culturas y sensibilidad mundial por los derechos humanos... (A la vez hay)... una preocupación por el medio ambiente del cual los Pueblos Indígenas son los principales curadores” (Cuyúl, Davinson; 2007; 49).

La Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Argentina dice que ha encontrado inspiración en organizaciones como: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); las Primeras Naciones de Canadá (AFN) o la Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

La ONPIA apela al respeto por la individualidad, autonomía y libre determinación de todas las organizaciones adheridas tanto en su accionar interno y relación con el Estado. Los principios con los que opera la organización son:

1. Pueblos, autodeterminación y territorio;
2. Autorreconocimiento de la cosmovisión de las naciones y pueblos indígenas;
3. Solidaridad y reciprocidad en un marco de respeto mutuo entre naciones y pueblos indígenas;
4. Identidad como eje transversal para lograr la unidad en la diversidad entre los pueblos y las naciones indígenas en Argentina y en América.
5. Promover la interculturalidad en el ejercicio de nuestros derechos fundamentales. (ONPIA, 2003)

La Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Argentina ubica su discurso de lo indígena en términos regionales y deja ver que es una organización que desde sus inicios ha mostrado una fuerte influencia por lo que sucede en otros lados del continente americano. A la vez, los principios fundacionales de ONPIA nos permiten incluirla en esa amplia gama de organizaciones de perfil indígena que apelan a temas como el territorio, la autodeterminación y la identidad de lo indígena como ejes de su discurso político.

El activismo indígena a nivel continental forma parte fundamental de su construcción discursiva. Las estrategias en espacios más allá de Estado-nación son arenas donde ONPIA ha encontrado un importante desarrollo como organización indígena.

Los dirigentes de ONPIA ubican los antecedentes de la organización en el marco de la celebración de los 500 años del “Encuentro de dos Mundos”. En los años 1991-1992 se conformó la Asociación de Comunidades Indígenas (ACOIN). Hoy, la ACOIN forma parte de la ONPIA. En su trabajo inicial, en 1998, conformaron una red que se fue ampliando con otras organizaciones, como el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) y la Federación Pilagá de Formosa.

Ese año tuvieron relación con miembros del Fondo Indígena⁸, siendo este organismo un actor importante para el impulso y surgimiento de la ONPIA. A través del Fondo Indígena se gestionó un financiamiento para la creación de la ONPIA, así como sus primeros actos consti-

tutivos como organización. En los años 2001 y 2002 ONPIA alcanzó una dimensión nacional. Es en esta etapa que las organizaciones que conforman ONPIA buscan criterios comunes para dar cabida y sentido a un proyecto nacional.

De estos criterios destacamos el que tiene que ver su relación con el gobierno, donde dicen que no quieren depender de él, quieren ser una organización independiente y quieren autoconvocarse (Cuyúl, Davinson; 2007; 57)⁹. Rescatamos esta idea pues, ubicamos, en nuestro análisis a esta organización como actor político en Argentina; nos interesa conocer cómo asumen su papel frente al gobierno. Esto nos ayuda a conocer cómo proponen sus estrategias para relacionarse con diversos actores e instituciones.

En esta revisión sobre ONPIA y el desarrollo de sus actividades es básico identificar cómo perciben la política indígena en Argentina. Para esta organización, tener en Argentina un activismo indígena resulta inmaduro y aunque hay ciertos liderazgos indígenas, con cierta presencia nacional, no se está ajeno a una cooptación de los partidos políticos, a la vez que el proceso les resultaba inmaduro en términos de que los pueblos indígenas vean la identidad indígena como actual y sean conscientes entre ellos (Cuyúl, Davinson; 2007; 58).

La creación de la ONPIA, entendida por sus dirigentes, tiene un contexto sociopolítico concreto en 2003. La efervescencia de un sin fin de movilizaciones sociales que se dieron en Argentina a partir de la crisis de 2001 fue el campo de acción donde este tipo de organizaciones buscó y encontró su lugar. Bajo una complicada situación económica en la sociedad argentina, la ONPIA encuentra, en este contexto, un importante simbolismo para su surgimiento.

La asamblea fundacional tuvo lugar el 11 de octubre de 2003 en la ciudad de Buenos Aires. Se realizó en las instalaciones de lo que fue el Banco de Mayo. Al caer en quiebra, las instalaciones de este banco fueron tomadas por actores sociales afectados por el “*corralito*”. Con el apoyo de la Asamblea Popular del Parque Chabuco, la ONPIA realizó ahí su asamblea constitutiva.

En el relato de los fundadores de ONPIA encontramos límites de la sociedad argentina ante la crisis económica del 2001. Para estos líderes, el nivel de deterioro de estas oficinas del Banco de Mayo les representó, simbólicamente, la situación crítica a la que había llegado. Para la ONPIA, estar en estas instalaciones representó un nuevo momento de los indígenas en Argentina. Los dirigentes se observan así: “... tal vez nunca se vio tanto indígena en un banco de Argentina como en esa ocasión” (Cuyúl, Davinson; 2007; 62).

Es así que en esta dimensión de lo simbólico, los fundadores de la ONPIA bautizan al banco como “Banco Indígena”. La ONPIA toma forma como organización con pretensiones de alcance nacional y contar con un espacio donde se represente la diversidad de los pueblos originarios en Argentina.

Este alcance nacional y la pretensión de lograr abarcar la amplia diversidad indígena en Argentina la vemos en la misión y visión que motivan sus actividades y bajo las cuales se acercan a las poblaciones que quieren representar.

Visión: “Los Pueblos Indígenas de Argentina y sus comunidades se encuentran unidos, autónomos, fortalecidos en sus capacidades y con organizaciones sólidas, respetados en su identidad cultural, ejerciendo plenamente sus derechos, participando y decidiendo activamente en sus procesos de desarrollo con identidad en instancias de poder en el ámbito local, regional, nacional e internacional”.

Misión: “Orientar, planificar, promover, organizar, coordinar e informar el desarrollo político, económico, cultural y social de los Pueblos Indígenas en Argentina en el marco de su Cosmovisión, a través de la gestión política y técnica (elaboración de polí-

ticas, estrategias, planes, programas y proyectos, su ejecución y fiscalización y evaluación) para la articulación nacional de iniciativas de desarrollo con identidad en la Argentina, generando procesos de planificación, concertación, formación, información, captación y ejecución de recursos financieros, en el ámbito local, regional, nacional e internacional” (ONPIA, 2003).

Las organizaciones que dieron lugar a la ONPIA y que son señaladas como las fundadoras de la organización son: el Consejo de Coordinación de Organizaciones de los Pueblos Indígenas de Salta (CCOPIA); la Asociación Indígena de la República Argentina (AIRSA); la Coordinadora del Pueblo Mapuche; el Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ); la Organización Indianista el Pueblo Kolla de Jujuy (ORINPUKO); la Organización de Comunidades Aborígenes de Santa Fe (OCASTAFE); la Asociación Interétnica, la Asociación de Comunidades Indígenas (ACOIN); las Comunidades Guaytamari de Mendoza; la Organización de Comunidades Mapuche Tehuelche Willi Mapu de Santa Cruz; la Ruka Kimun Mapuche de Bahía Blanca y representantes de Tierra de Fuego, La Pampa, Chubut, Neuquén y Formosa.

La ONPIA pretende ser una organización de alcance nacional que logre articular demandas, acciones y negociaciones entre diversos actores con el fin de que los pueblos indígenas tengan una voz legítima. Esta tarea resulta complicada en términos prácticos pero cierto es que la aspiración es tan legítima como la de muchos otros actores sociales. Dicha pretensión nacional nos lleva a llamar la atención en otro dato del Estado argentino que nos remite a este debate de la propia constitución de diversidad interna que tiene Argentina.

El Instituto Nacional de Estadística y Censos identifica 22 pueblos indígenas¹⁰ en territorio argentino. Esta población equivale al 2,8% del total de la población en Argentina. De esta población indígena son el pueblo Mapuche, en la Patagonia; el Kolla, en Jujuy y en Salta, y el pueblo Wichí, en Chaco, Formosa y Salta, los que cuentan con mayor población con el 53%.

Contrario a lo que desde el exterior se percibe como Argentina y distinto a lo que buena parte de la misma sociedad argentina asume como su identidad, encontramos una población minoritaria, pero no por eso menos relevante, que representa una diversidad no visible y menos politizada que convive con poblaciones y discursos mayoritarios dentro de la geografía argentina.

La ONPIA, en esta gama de pueblos indígenas en Argentina, cuentan con presencia entre los chané, charrúa, chorote, chulupí, diaguita-chalchaquí, ava-guaraní, tupí-guaraní, mbya-guaraní, huarpe, qolla, mapuche, ona, pilagá, tapiate, tehuelche, toba, wichi y atacameño. Esta representación de los pueblos indígenas, dentro de la ONPIA, ha permitido la existencia de una red de organizaciones de base en los diferentes pueblos. Ahora mencionamos las organizaciones que al día de hoy dan vida provincial y nacional a la ONPIA y que de alguna manera cubren buena parte del territorio argentino:

Organizaciones	Provincias	Pueblos originarios
- Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) - Organizaciones Indianistas del Pueblo Kolla (ORINPUKO) - Consejo de Coordinación de los Pueblos Indígenas de Salta (CCOPIA)	Jujuy	Tupí-guaraní, omahuaca, quechua, kolla, atacama, okloyas Tapiate, ava-guaraní, chorote, wichi, toba, chané

Organizaciones	Provincias	Pueblos originarios
- Asociación del Pueblo Guaraní	Misiones	Mbya-guaraní
- Organización Indígena EL MOLLAR	Tucumán	Diaguíta calchaquí
- Federación Pilagá - Interwichí	Formosa	Pilagá, wichí
- Meguesoxo chi	Chaco	Toba
- Comunidad Charrúa	Entre Ríos	Charrúa
- Ruka Kimun Mapuche de Bahía Blanca	Buenos Aires	Mapuche
- Organización Guaytamarí (CUYO)	Mendoza (Cuyo)	Huarpe
- Coordinadora del Parlamento Mapuche de Río Negro	Río Negro	Mapuche
- Comunidades Zapata y Plácido Puel	Neuquén	Mapuche
- Organización de Comunidades Mapuche-Tehuelche - Lof Comarca Chubut - Comunidad Cuscahuen	Chubut	Mapuche tehuelche
- Organización de Comunidades Aborígenes de Santa Fe	Santa Fe	Toba, mocoví
- Willi Mapu de Santa Cruz	Santa Cruz	Mapuche williche
- Asociación de Comunidades Indígenas (ACOIN)	Nacionales	

* Cuadro realizado por el autor tomado de: Cuyúl, Davinson; 2007; 124.

A través de estas organizaciones con sedes provinciales, la ONPIA logra vínculos directos con los pueblos indígenas dentro de Argentina. La ONPIA destaca que las organizaciones que forman parte de la organización nacional tiene el derecho a la “individualidad, autonomía y libre determinación” entre la mismas organizaciones y como parte de la ONPIA, así como en su relación con el Estado. Para esto mantiene unos principios que regulan esta membresía interna:

1. Pueblos, Autodeterminación y Territorio.
2. Autorreconocimiento de la Cosmovisión de las Naciones y Pueblos Indígenas.
3. Solidaridad y reciprocidad en un marco de respeto mutuo entre Naciones y Pueblos Indígenas.
4. Identidad como eje transversal para lograr la unidad en la diversidad entre los Pueblos y Naciones indígenas en Argentina y América.
5. Promover la interculturalidad en el ejercicio de nuestros derechos fundamentales. (Cuyúl, Davinson; 2007; 65)

Sobre la estructura organizativa de la ONPIA, hacemos una revisión de sus órganos de gobierno y su estructura operativa. La ONPIA cuenta con un Consejo de Gobierno, el cual

funciona como órgano ejecutivo. Este Consejo cuenta con Presidente, Vicepresidente y un conjunto de secretarías que se define a partir de las prioridades de la organización.

En la actualidad cuentan con ocho secretarías. Mujeres; Finanzas; Relaciones Institucionales; Salud; Tierra y Recursos Naturales; Comunicación y Prensa; Juventud; Cultura y Educación. Se tiene a nivel de asesoría un Consejo de Ancianos que se conforma con líderes sociales y espirituales. Ahora este Consejo tiene representación de cinco pueblos: Wichi, Mapuche (2 miembros), Guaraní, Diaguita.

A nivel operativo tiene una estructura que la ONPIA define como técnico-operativa. Ésta área alimenta el fortalecimiento organizacional de la ONPIA, a la vez que genera insumos y opera los objetivos. Esta estructura se conforma de unidades operativas. Cuenta con cuatro unidades: Política y Estrategia; Programas y Proyectos; Comunicación y Relaciones institucionales; y Formación y Capacitación. Las unidades se conforman por dos responsables principales: un responsable político y un encargado técnico. El primero proviene del Consejo de Gobierno y el segundo es un profesional para el perfil de la Unidad.

Por último, hacemos una revisión del conjunto de actividades que lleva la ONPIA. Esta revisión nos permite identificar la agenda de trabajo de la organización.

A nivel nacional realizan algunas actividades como las siguientes:

1. Capacitación de líderes indígenas. Con un convenio con la Secretaría de Cultura de la Presidencia de la Nación, tienen apoyo técnico para realizar capacitación a nivel provincial a líderes indígenas en temas de legislación indígena y gestión organizacional. Estos lo realizan a partir de la necesidad de formar a líderes indígenas para enfrentar los nuevos desafíos como pueblos indígenas.
2. Turismo étnico. Con el Banco Interamericano de Desarrollo, desde 2006, han desarrollado un proyecto de "turismo étnico". Aquí la ONPIA demanda criterios para ser parte de un proyecto con organismos multilaterales. Para la ONPIA es fundamental que en estos proyectos se incluyan ciertos principios que defienden con el fin de que los pueblos indígenas involucrados tengan una efectiva participación en dichos proyectos de desarrollo económico.
3. Política Agraria. Desde 2006, trabajan en una propuesta de política agraria. Existe el documento "Propuestas de la ONPIA para la Construcción de una Política Agraria Integral". Esta propuesta destaca una perspectiva integral considerando la diversidad étnica y cultural que aportan los pueblos indígenas al campo. En este sentido, buscan una participación "efectiva" en su discusión y concepción.

También llevan a cabo actividades concretas con mujeres y jóvenes a través de diferentes acciones. Esto en el marco de distintas Cumbres de Pueblos. Concretamente, frente a la realización de la II Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas, así como la VI Cumbre de las Américas. De aquí, los jóvenes realizaron un simposio con miras a llevar posiciones claras a la II Cumbre de los Pueblos.

Como hemos señalado, el activismo indígena en otras latitudes y el interés por generar redes con movilizaciones y organizaciones pares a nivel global han sido recurrentes en todos los posicionamientos de esta organización. La ONPIA mantiene un importante activismo más allá de las fronteras del Estado argentino. Tal es el caso de la II Cumbre de los Pueblos Indígenas de las Américas, organizada en conjunto con la Asamblea de las Primeras Naciones (AFN). Este es un referente fundamental para la ONPIA en cuanto a sus acciones en la región al mismo tiempo que se ha acercado a la Organización de Estados Americanos y otras redes

de organizaciones indígenas en la región andina, como la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), con organizaciones representantes de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina (representado por la ONPIA).

Desde esta coordinadora (CAOI) generan acciones de alcance regional, en América del Sur, y global (cambio climático), con agendas y demandas conjuntas desde una posición unificada de pueblos indígenas de América que comparten una misma historia. Dentro de la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), la ONPIA ha sido muy activa con el II Congreso de la coordinadora, las cumbres climáticas y las Naciones Unidas.

Destacamos las acciones que la ONPIA realiza en términos de intentar presionar e incidir en procesos intercontinentales y en ciertas acciones de otros gobiernos que actúan en contra de comunidades indígenas.

Veamos unos ejemplos de esto: en el marco de las relaciones Unión Europea-América Latina se han desarrollado distintos tipos de acuerdos comerciales y de cooperación entre los distintos países y subregiones en América y la Unión Europea. Tal es el caso de Chile, México, Centroamérica, Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Comunidad Andina. Es en esta última subregión de América donde la Unión Europea pasó de promover de un tipo de acuerdo en bloque a negociar con cada país un acuerdo específico, tensando la relación entre los países de la Comunidad Andina. Perú y Colombia han sido afines al nuevo esquema propuesto por la Unión Europea; Bolivia ha criticado el cambio de dirección y Ecuador asume una actitud ambigua.

Ante esto, la ONPIA, junto con otras organizaciones de la región, apelan a defender los derechos de los pueblos de la región ante tratados de libre comercio injustos. De esta manera, las organizaciones reclamantes toman una posición clara en contra de esta nueva estrategia por parte de algunos gobiernos de la Comunidad Andina y la Unión Europea.

Otro ejemplo del activismo de la ONPIA es en el que han llamado la atención del gobierno de Colombia. Se han dado fuertes actos de violencia en contra del pueblo kankuamo en dicho País. La ONPIA ha estado presente en algunos actos de los Tribunales Permanentes de los Pueblos, realizados en Colombia, escuchando la situación del pueblo kankuamo. Ante lo escuchado y como parte de su hacer político en la región, la ONPIA ha enviado (enero, 2009) al presidente de Colombia un reclamo por lo que sucede con el pueblo kankuamo.

En la antesala de la Conferencia de Cambio Climático en Cancún, México, a finales de 2010, la ONPIA promovió acciones desde la Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) como entre la sociedad civil argentina para que las posturas de los pueblos originarios sean tomadas en cuenta como parte de los acuerdos que se deben lograr en la COP16.

Organizaciones como la ONPIA han puesto en el debate sobre el medio ambiente la particular y estrecha relación entre naturaleza y pueblos originarios. Ante esta relación histórica y tradicional, entre sentido de vida y recursos naturales, actores indígenas apelan a este pasado para atribuirse una sólida y clara perspectiva de cómo proteger el medio ambiente y la naturaleza frente al cambio climático. Desde aquí, la ONPIA asume una posición clara como un actor que pretende formar parte de agendas globales y que tiene enfrente el primer reto de lograr un espacio visible y legítimo en una sociedad que aún no acaba de reconocer su presencia actual, la sociedad argentina.

5. REFLEXIONES FINALES

En este trabajo hemos expuesto cómo una organización indígena está desarrollando su organización y su trabajo para ser un actor relevante dentro de Argentina con una mirada glo-

bal. En primer lugar decimos que no imaginamos acciones colectivas sin base empírica o que vemos en cada acción colectiva un cambio de rumbo sin parangón cuando mencionamos la palabra global. Aquí presentamos una mirada de las transformaciones sociopolíticas en las acciones colectivas generadas en las organizaciones indígenas y los retos a los que se enfrentan.

Concretamente, exploramos un rumbo de acción política que establece distintos niveles de acción política y que se mueve tanto en lo local, lo regional y lo global. Diferentes lentes pueden decir que esto no está sucediendo o que no es lo más trascendental en ciertas agendas políticas en sociedades específicas.

Sin embargo, el reto de este trabajo es identificar dichos procesos incipientes de manera tal que nos deje observar sociedades más complejas y con procesos en construcción.

Mirar a las sociedades en América desde lo global no supone hablar de sociedades con pretensiones igualitarias, que sean más justas o más armónicas, ni dentro de ellas ni frente a otras. Hablar de un activismo indígena en Argentina, desde lo global, intenta poner una mirada a un fenómeno que ha formado parte de la construcción histórica de ese Estado y que, hoy, lo miramos desde un mundo globalizado.

En una reflexión sobre la emergencia de los pueblos originarios se da cuenta de la relevancia que toman las demandas de estas comunidades indígenas en Argentina. Esta parte de la población se enfrenta a "...empresas mineras, petroleras, sojeras y turísticas. A medida que el modelo extractivo pretende expandirse en Argentina, los pueblos originarios se erigen en actores protagónicos de la resistencia. La acción directa –marchas, piquetes– se complementa con la vía política y judicial. Se suma la recuperación de tierras, con legislación internacional que la avala". (Aranda, 2010)

Recordemos que en 1994 con la reforma constitucional se dio un reconocimiento inicial a las demandas de los grupos indígenas como los reclamos territoriales. Esto no significa que el Estado argentino perciba a los pueblos indígenas más allá de un grupo demandante, pero no como actores políticos efectivos que puedan incidir en las tomas de decisiones que les competen de manera directa.

Terminamos diciendo que la sociedad argentina, retomando lo dicho por Jorge Ñanquicho, cuenta con una autopercepción donde el tema indígena es algo del pasado lejano y anterior a la nación Argentina. Sin embargo, las actuales condiciones políticas y sociales del sur de América parece que ofrecen condiciones para una mayor visibilidad de los temas indígenas en Argentina. Es aquí donde el debate de la nación argentina se enfrenta a un reto que no sólo se define y se gestiona dentro de su territorio estatal. Las solidaridades internacionales y las identidades transnacionales que se generan en las fronteras argentinas con sus pueblos originarios aportan factores innovadores a esa sociedad que construyó su historia con miradas europeas y en buena medida gallegas.

Notas

- 1 Este trabajo está basado en la ponencia enviada al Congreso "200 años de Iberoamérica (1810-2010). Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, España. Septiembre de 2010.
- 2 Entrevista a Jorge Ñanquecho, vicepresidente de la Organización de Naciones y Pueblos Indígena de Argentina. 25 de septiembre de 2008. Buenos Aires, Argentina.
- 3 En el siglo XIX el ministro de guerra del presidente Avellaneda propone la construcción de una *zanja* que vaya de la cordillera al Atlántico, que cubriera los 610 kilómetros de distancia de este a oeste y de esta manera protegerse de las invasiones de los indios de la Patagonia. A la muerte de Alsina, el general Roca asume el ministerio de Guerra dejando inconcluso dicho proyecto.
- 4 Cita tomada del libro: Walther J.C.; *La conquista del desierto*. EUDEBA. 1970. En (Vanni; 2005, 52).
- 5 El artículo reformado hoy asume el "Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos".
- 6 Los casos aquí mencionados, excepto Futa Trew, son tomados del proyecto de investigación "Conflictos étnicos en las Américas", que es coordinado por la Dra. Natividad Gutiérrez Chong en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México..
- 7 Para ampliar este caso, está el texto de (Carrasco y Zimerman; 2006).
- 8 El Fondo Indígena es un organismo de cooperación creado en la II Cumbre Iberoamericana en el año 1992. Hoy forma parte de la Secretaría General Iberoamericana. Órgano ejecutivo que institucionaliza acciones en el marco de las relaciones Iberoamericanas.
- 9 Palabras de Nemecio Cruz, Kolla, dirigente de la Organización Indígena del Pueblo Kolla. ORINPUKO.
- 10 Los pueblos reconocidos son: chané, charrúa, chorote, chulupí, comechingón, diaguita, diaguita-chalchaquí, guaraní, ava-guaraní, tupí-guaraní, mbya-guaraní, huarpe, qolla, mapuche, mocoví, ona, pilagá, rankulche, tapiate, tehuelche, toba, y wichi. Hay otros pueblos no identificados en los datos del INDEC: quechua, atacameño, omahuaca y tapiate (Cuyúl; Davinson,, 2007, 24).

BIBLIOGRAFÍA

Aranda, Darío (2010) *Los nuevos actores políticos*.

Argentina, Página 12. 12 de octubre.

Arjun, Appadurai (2007) *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia*. Barcelona. Tusquets Editores.

Briones, Claudia (2008) La nación Argentina de cien a cien: de criollos a blancos y de blancos a mestizos. En, José, Nun y Alejandro Grimson (Comp.) *Territorios. Identidades y federalismo*. Buenos Aires. Edhasa.

Briones, Claudia (Ed.) (2005) *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires. Editorial Antropofagia.

Carrasco, Morita; Silvina, Zimerman (2006) *Informe IWGIA. El caso Lhaka Honhat*. Buenos Aires. IWIGA-CELS.

Cuyúl, Andrés; Guillermo, Davinson (2007) *La organización de los pueblos indígenas en la Argentina. El caso de la ONPIA*. Buenos Aires.

Cotarelo, María Celia (2006) Recursos naturales y conflicto social en la Argentina actual. En VVA, *Conflictos sociales y recursos naturales*. Buenos Aires. OSAL N.º 17.

Gallegos-Díaz, Soledad; Rebossio, Alejandro (2010) Argentina cumple 200 años en un clima crispado. *El País*. 24 de mayo.

Gutiérrez Chong, Natividad (2001) Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano. México: Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Consejo Nacional para la Cultura y las Artes/Fondo Nacional para la Cultura y las Artes/Plaza y Valdés.

Held, David; Anthony McGrew (2007) *Globalization/antiglobalization. Beyond the great divide*. Cambridge. Polity Press. 2nd edition.

Held, David; Anthony McGrew (2007) (Edit), *Globalization Theory. Approach and controversies*. 2007 Cambridge, Polity Press.

ONPIA (2003) *Plan Estratégico 2004-2008*. Buenos Aires. Documento de Trabajo.

Sassen, Saskia (2007) *Sociología de la Globalización*. Buenos Aires. Editorial Katz.

Shaw, Martin (2003). *The global transformation of the social science*. In, Kaldor, Mary; Glasius, Marlies; Helmut, Anheier (ed.) *Global Civil Society 2003*. Oxford. Oxford University Press.

Stavenghagen, Rodolfo (2001) *La cuestión étnica*. México, Colegio de México.

Vanni, Blengino (2005) *La zanja de la Patagonia. Los nuevos conquistadores, sacerdotes y escritores*. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

Entrevistas

Entrevista a Jorge Ñanquicho, vicepresidente de la Organización de Naciones y Pueblos Indígena de Argentina. 25 de septiembre de 2008. Buenos Aires, Argentina.

Summary

GRACIA VARA ARRIBAS [13-26]

The European Grouping for Territorial Cooperation (EGTC): a tool for multilevel governing undergoing revision

Four years after the creation of the legal instrument European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), this article analyses the reasons behind its creation, the potentials it has, and the reasons why only a modest number of EGTC has been established so far in the EU. We are now evaluating the instrument in view of a potential revision in the summer 2011. Therefore this article revisits the optional mechanisms available to support the creation of EGTC through institutional incentives, such as the idea of contractualisation of the cooperation between the Commission and the EGTC.

Keywords: European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC); cross-border cooperation; contractualisation; territorial cohesion; european funds.

-&-

BELÉN MURILLO GOROZARRI, MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA E ROCÍO FENTANES FORTES [27-45]

Image and trust in civil servants: Galician citizens' assessment

Civil servants are the face of the public administration. Staff providing public services on daily basis are not only responsible for their own performance but also for the public administration image. The scope of this paper is to define the main features affecting the public servant body as

a whole and determine to what extent a correlation exists between public services and their institutions. By identifying the main features commonly associated by Galician citizens with public servants processes can be implemented to improve the public services and its institutions including raising public image and credibility.

Keywords: Image of public employees, confidence in public administration, citizen perception, civil servants, administrative reform.

-&-

FRANCISCO JESÚS FERREIRO SEOANE E ALBERTO VAQUERO GARCÍA [47-66]

Economic analysis of the Galician coast: current situation and future prospects

The aim of this work is to conduct a socioeconomic study of the Galician littoral for coastal areas. The study identifies the main resources of the Galician coastline and future opportunities for this economic area.

Keywords: Economic development, resources, coastline, regional analysis, economic opportunities.

-&-

CAROLA GARCÍA CALDERÓN [67-80]

The displacement of communication by immediate technologies: the case of Mexico

Information and Communication Technologies (ICTs) are obtaining an increasingly important role in contemporary societies, were global

development reflects on the differences between the economies of developed countries and in Third World countries. Which results in a gap that is not only digital but also expressed in a deep economic inequality. This article discusses how ICTs are impacting in Mexico and highlighting contradictions between technological development which is available to social groups close to the developed and prone to imitate the American model. It analyzes their impact on Mexican society in five dimensions: economic, sociocultural, technological, political and communications; as well as its scope at the political level and its implications in everyday life, to the extent that the immediacy of these technologies adjust forms of communication and entertainment.

Keywords: Information and Communication Technologies Immediacy, everyday life and political participation.

-&-

MONEYBA GONZÁLEZ MEDINA [81-97]

Dimensions for the analysis of urban processes in a postmetropolitan context

In the postmodern city, –the “postmetropolis” (Soja, 2005)–, global and complex, there are new social, political, economical and environmental constraints which have forced innovations in policy and modern management. Therefore, this work aims to formulate a framework of analysis that allows us to explore the urban processes that are being developed in the postmetropolitan scenery. In this context, the “social organizational capacity” of a city becomes a core concept (particularly in the framework of second-generation of strategic planning processes), which is conditioned by three analytical dimensions: a) urban development; b) the urban system of governance, and finally, c) the strategic management. The combination of the proposed dimensions leads us to raise their relationship to the likelihood of success of an urban process, as well as to the development degree of a community.

Keywords: integrated development, urban governance, second generation of strategic planning, social organizational capacity, postmetropolis.

-&-

ANTONIO ALEJO JAIME [99-115]

Indigenous organizations and globalization in the Americas: the case of the Organization of Indigenous Nations and Peoples in Argentina

The sociopolitical transformations in America's countries could be seen from different perspectives. Several social actors protest and claims about inequalities and exclusions where many people lives around America's countries. These actors organize to improve their activism and capacities to influence or push economics and politics actors and institutions that are the object of their claims. In this article, we analyze these sociopolitical changes in the continent from the relation globalization and global activism. We focus in the activism of original people in Argentina. To observe this relation between indigenous activism and globalization, we approach to organizational structure and activities that develop the Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina. The challenged for these organizations in a specific society with a global frame is the main object of this paper.

Keywords: globalization, indigenous organization, political activism, Americas.

Normas de publicación

1. Las propuestas de colaboración con la revista *Administración & Ciudadanía* se remitirán como archivo adjunto en un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección:

AC.egap@xunta.es

Además, el/la autor/a o autores/as enviarán el original en un disco compacto en soporte informático Microsoft Word, así como dos copias impresas firmadas a la siguiente dirección:

**Secretaría de la revista *Administración & Ciudadanía*
Escola Galega de Administración Pública
Rúa de Madrid, 2-4
E-15707 Santiago de Compostela**

2. El disco compacto remitido por correo postal debe contener un único archivo o documento con el texto de la propuesta de colaboración.

3. No serán aceptadas propuestas de colaboración enviadas por fax o correo postal sin que vayan acompañadas del correspondiente soporte electrónico.

4. Los trabajos enviados deben cumplir las siguientes condiciones:

- a. ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones;
- b. estar redactados en gallego, español, inglés, francés, portugués o italiano;
- c. poseer una extensión mínima de 30 000 caracteres y máxima de 45 000 en el caso de los artículos (incluidas notas y referencias bibliográficas), y entre 3000 y 10 000 caracteres en el caso de las reseñas.

5. Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deben incluir, por este orden:

- a. un título con su correspondiente traducción al inglés de no ser esta la lengua empleada en la redacción del trabajo;
- b. nombre, apellidos y afiliación institucional del/la autor/a o autores/as;
- c. un resumen (de un máximo de 150 palabras) en el idioma en que se presenta el texto principal y su traducción a inglés de no ser esta la lengua empleada en la redacción del trabajo;
- d. una relación de cinco palabras clave que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal, así como su traducción a inglés de no ser esta la lengua empleada en su redacción;
- e. el cuerpo principal del texto;
- f. la bibliografía;
- g. las tablas, los diagramas y los cuadros (máximo 7 en total).

6. Los trabajos deben ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo referente al estilo, y respetarán además los siguientes requisitos formales:

- a. Las notas figurarán a pie de página.
- b. Las citas en el texto indicarán autoría, año de publicación y, en su caso, página(s) entre paréntesis. Por ejemplo, (Peters, 2002: 123).

En caso de que se citen varias obras de idéntica autoría publicadas en el mismo año, la indicación del año estará acompañada de una letra del alfabeto (comenzando por la «a»), que distinga cada una de las obras del mismo año.

- c. La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos consultados y citados (autoría, título completo, editor, ciudad y año de publicación; de tratarse de una serie, se indicarán el título y el número del volumen o la parte correspondiente).

Sugerimos acompañar, en la medida de lo posible, este modelo de presentación (en orden alfabético por el apellido) de acuerdo con el sistema Harvard:

- Libros:
Alesina *et al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- Capítulos 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.
- Artículos de revistas:
Peters, G. y Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- Documentos no publicados:
Benítez, J. 2006. Aproximación a la participación ciudadana. México. Agencia Federal de Administración Pública, *mimeo*.
- d. Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deben indicar la URL respectiva y la fecha de consulta (día-mes-año). Por ejemplo, http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

7. Las reseñas deberán incluir, además de los datos de identificación del/la autor/a o autores/as, autoría, título, editorial, lugar y fecha de la obra reseñada.

8. Todos los trabajos deben ser presentados mecanografiados con doble espacio, con formato de fuente Times New Roman, tamaño 12; ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo referente al estilo; e incluir una indicación de la dirección postal de la persona remitente.

Evaluación de los trabajos_

El Consejo de Redacción de *Administración & Ciudadanía* someterá a una evaluación anónima por parte de pares externos, expertos en el área científica a la que pertenezca el material recibido, todas las propuestas de colaboración enviadas a la secretaría de la revista.

Se desarrollarán dos procesos de evaluación por año.

Los trabajos recibidos hasta el día 15 de junio serán evaluados para el número 2 del volumen de la revista del año en curso, que verá la luz en el mes de diciembre; mientras que los trabajos recibidos entre el 16 de junio y el 15 de diciembre, ambos inclusive, se incluirán en el proceso de evaluación anónima correspondiente al número 1 del volumen del año siguiente, que saldrá de la imprenta en el mes de junio.

Derechos de autoría_

Una vez el Consejo de Redacción acepte publicar cualquier material (artículo o reseña) recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma y país son transferidos a la Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

Deseo que me envíen la revista **administración & ciudadanía.**

a partir del número 1 y hasta nuevo aviso.

el número / los números _____

en gallego

en castellano

Nombre y apellidos _____

Entidad _____

DNI / NIF _____

Dirección _____

Población _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Fecha ____ _ Firma _____

Boletín de suscripción

[sólo 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 & Ciudadanía* está disponible en formato impreso y electrónico en lengua gallega y castellana.
Asimismo, dispone de una versión en lengua inglesa editada en formato electrónico.
_ Para mayor información sobre la publicación, visite el portal web de la EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

	Suscripción anual 3 números	Número suelto	Forma de pago
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	Particulares 26,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	<input type="radio"/> Transferencia a la cuenta _____ <input type="radio"/> Contra reembolso _____ <input type="radio"/> Cheque a nombre de la editorial _____ <input type="radio"/> Giro postal _____ <input type="radio"/> Domiciliación bancaria _____
	Instituciones 108,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	Instituciones 36,00 € + gastos de envío según la tarifa vigente	

Domiciliación bancaria

Fecha _____ Banco o caja _____

Número _____ Dirección de la agencia _____

Población _____

País _____ Número de cuenta _____

Estimados señores:

Ruego que, hasta nuevo aviso, abonen los recibos que les presente la _____ con cargo a mi cuenta antes mencionada, en concepto de suscripción a la revista **Administración & Ciudadanía**.

FIRMA

Titular _____

Dirección _____

Población _____ Código postal _____



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA

Revista da Escola Galega de  Pública

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.



XUNTA
DE GALICIA

Escola Galega de Administración Pública

stración & cidadanía.

administración & cidadanía.