

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 da Escola Galega de Administración Pública.



administración &
cidadanía.

– VERSIÓN GALEGO –

Consello Editorial

_PRESIDENTE

PABLO FIGUEROA DORREGO.
[Director da Escola Galega de
Administración Pública].

_DIRECTOR

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

_SECRETARIA DE REDACCIÓN

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

_VOGAIS

CELIA SZUSTERMAN.
[Universidade de Westminster - Londres].

RICARDO GARCÍA MIRA.
[Universidade da Coruña].

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

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

VICENTE GONZÁLEZ RADÍO.
[Universidade da Coruña].

SUSANA RUIZ SEIDEDOS.
[Universidade de Jaén].

XOSÉ CARLOS ARIAS.
[Universidade de Vigo].

MAGDALENA SNIADOCKA-KOTARSKA.
[Universidade de Varsovia, Centro de
Estudos Latinoamericanos].

_ *Administración & Cidadanía* publícase cunha periodicidade semestral.

_ *Administración & Cidadanía* está dispoñible en formato impreso e electrónico, en lingua galega e castelá.

_ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>.

EDITA:

ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP)

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

TRADUCCIÓN E REVISIÓN LINGÜÍSTICA:

Ramiro Combo García

DESEÑO E MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

IMPRIME:

Aius Consulting

ISSN:

1887-0287

DEPÓSITO LEGAL: PO 510-2006


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

Sumario



_ PRESENTACIÓN	[7-10]
_ Rueda Valenzuela, A. (Conselleiro de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza da Xunta de Galicia).	[9-10]
_ ARTIGOS	[11-114]
_ Vara Arribas, G. (Instituto Europeo de Administración Pública, EIPA - Barcelona), « A Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): unha ferramenta para a gobernanza multinivel en proceso de revisión ».	[13-26]
_ Murillo Gorozarri, B., M. González Medina e R. Fentanes Fortes (Unidade de Investigación, Avaliación e Calidade, Escola Galega de Administración Pública, EGAP), « Imaxe e confianza nos funcionarios: valoracións dos cidadáns galegos ».	[27-45]
_ Ferreiro Seoane, F. J. (Universidade de Santiago de Compostela) e Vaquero García, A. (Universidade de Vigo), « Análise económica do litoral galego: situación actual e perspectivas futuras ».	[47-66]
_ García Calderón, C. (Universidade Nacional Autónoma de México, UNAM) « O desprazamento da comunicación polas tecnoloxías da inmediatez: o caso de México ».	[67-79]

_ González Medina, M. (Unidade de Investigación, Avaliación e Calidade, Escola Galega de Administración Pública, EGAP), «Dimensións para a análise dos procesos urbanos nun contexto 'posmetropolitano'».	[81-97]
_ Alejo Jaime, A. (Universidade de Santiago de Compostela), «Organizacións indíxenas e globalización nas Américas: o caso da Organización de Nacións e Pobos Indíxenas en Arxentina».	[99-114]
_ SUMMARY	[115-116]
_ NORMAS DE PUBLICACIÓN	[117-118]
_ BOLETÍNS DE SUBSCRICIÓN	[119-120]



Presentación

Administración & Cidadanía: segunda etapa



Coa saída do primeiro número da revista *Administración & Cidadanía*, a mediados de 2006, asumíase o compromiso de acercar unha perspectiva interdisciplinaria ao estudo das administracións públicas, ademais de superar as limitacións que derivan das visións excesivamente fragmentadas provenientes tanto do mundo académico como dos colectivos profesionais. Para iso, marcábase o obxectivo editorial de converter esta revista nunha empresa de cooperación viva, que alentase a colaboración entre editores, autores e lectores.

Co desexo de manter ese instrumento de análise e teorización interdisciplinaria da acción administrativa, e contando coas observacións de Pablo Figueroa, actual director da EGAP, resolvín encargar a xestión da revista a un novo equipo que, baixo a dirección do profesor Xosé Luís Barreiro Rivas (USC), debe redefinir o proxecto, darlle sentido e viabilidade no marco dos cambios impostos pola crise e polo emprego máis racional dos recursos públicos. Este equipo fará un esforzo extraordinario por demostrar a continuidade da revista mediante a publicación de todos os números anteriores a este que, con puntualidade editorial xa recobrada, marca o inicio da segunda etapa de *Administración & Cidadanía*.

A función de gobernar e administrar non pode ser concibida sen un pulo vital que a motiva, a renova, a modera e lle da sentido. Por iso as administracións públicas son insuficientes –aínda que sexan plenamente competentes– para reflexionar e teorizar sobre as súas reformas e para determinar as grandes liñas de actuación que marcan as encrucilladas do progreso. Necesitan a contribución da propia sociedade á que serven, e a capacidade de teorización e análise que se desenvolve especialmente nos ámbitos académicos, profesionais e técnicos alleos á propia Administración.

Estamos chegando a un punto en que o nivel de modernidade das administracións coincide, case exactamente, coa súa capacidade para pensarse e reformarse en conexión directa coas sociedades ás que serve e coas súas dinámicas de cambio. Son imprescindibles foros de debate en que conflúan todas as perspectivas e en que a experiencia tenda a converterse en teorías orientadoras da xestión. E un deses foros quere ser *Administración & Cidadanía*, que aspira a ocupar unha posición central nos estudos da gobernabilidade e a xestión pública de Galicia, tanto no nivel local e autonómico como nas reflexións orientadas ao crecemento harmónico do Estado das autonomías e da Unión Europea. Así figura nos principios fundacionais de *Administración & Cidadanía* e así se confirma, con forza renovada, neste editorial que marca as liñas e obxectivos desta segunda etapa.

Esta nova etapa tamén se deberá notar, e así llo fixen saber ao Consello Editor, na dispoñibilidade e accesibilidade dos contidos da revista a través da Internet e das tecnoloxías que se consideren oportunas. A saída de cada número debe coincidir, a partir de xuño de 2011, coa dispoñibilidade na rede de todos os contidos de números anteriores para facernos presentes en América Latina e naqueles ámbitos cuxa cultura política e administrativa estea fortemente conectada con Galicia e con España.

Convencido da necesidade de converter *Administración & Cidadanía* nun recurso intelectual e académico de primeira fila, determinei que a miña relación coa revista se conforme mediante unha dobre perspectiva: a que lle encomenda ao Consello Editorial a xestión autónoma dos contidos, que se deben seleccionar con criterios de rigor científico, pluralismo e interdisciplinidade; e a que asume, por medio da EGAP, os compromisos de difusión, accesibilidade, puntualidade e sustentabilidade desta renovada empresa editorial. Todo ao servizo dunha cidadanía que, como lembra o título da revista, ten que ser protagonista da súa gobernación, do seu benestar e da súa responsable liberdade.

Santiago de Compostela, 22 de decembro de 2010



Artigos

A Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT): unha ferramenta para a gobernanza multinivel en proceso de revisión



& *Resumo/Abstract: Tras catro anos de experiencias en Europa en materia de agrupacións europeas de cooperación territorial (AECT), este artigo analiza as causas da súa creación, os potenciais que encerra e os motivos dunha insuficiente proliferación destas agrupacións en todo o territorio da Unión. Estamos inmersos nun proceso de avaliación do instrumento AECT, para a súa potencial revisión no verán de 2011. Por iso, o artigo repasa os mecanismos dispoñibles para fomentar a creación de AECT a través de incentivos institucionais, abordando en concreto a idea dos contratos por obxectivos entre a Comisión e as AECT.&*

& *Palabras clave: Agrupación europea de cooperación territorial (AECT); cooperación transfronteiriça; contractualización; cohesión territorial; fondos europeos.*

INTRODUCCIÓN

O continente europeo está vendo como as súas fronteiras –internas e externas– se dilúen ante os numerosos desafíos globais aos que se enfrontan os seus territorios, retos que abranguen os eidos económicos, sociais e medioambientais, e onde a cooperación entre territorios, máis alá das súas fronteiras e entre os distintos niveis institucionais, se está a converter en crucial para a azeitada consecución do mercado interior e a boa gobernanza multinivel preconizada pola Comisión e o Comité das Rexións¹. Os territorios fronteirizos a miúdo sofren unha falta de competitividade que levou a Europa a crear instrumentos que faciliten a súa cooperación: os acordos informais de cooperación, as eurorrexións e comunidades de traballo, os continuos tratados revisados e o dereito derivado da Unión, todos contribuíron á creación dun dos tres alicerces básicos da política de cohesión: a cooperación territorial. Neste contexto nace a Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT - Regulamento CE n.º 1082/2006), no ano 2006, como un novo instrumento xurídico e de goberno para a cooperación e a gobernanza multinivel.

Malia que o número de AECT constituídas catro anos despois do nacemento da figura non acadada as expectativas dos seus promotores, estas novas agrupacións viñeron xerando unha dinámica interesante de renovación de asociacións transfronteirizas xa existentes, cooperación interinstitucional reforzada e o establecemento dunha nova xeografía de cooperación. A filosofía e os obxectivos que impulsaron o lexislador comunitario a crear esta nova ferramenta xurídica son agora máis válidos se cabe ao ter situado o novo Tratado de Lisboa entre os seus obxectivos a cohesión territorial. Este novo obxectivo aparece arroupado e reforzado por unha serie de iniciativas europeas que marcan un punto de inflexión na maneira de tratar a cooperación territorial desde Bruxelas: o *Libro verde sobre a cohesión territorial*, o *Informe Barca*, a Estratexia UE 2020 e a Estratexia Europea Revisada de Desenvolvemento Sustentable² indican que desde Europa se está moi atento aos grandes e importantes retos que presenta a xeografía ampliada da Unión e a necesidade de institucionalizar e apoiar os mecanismos existentes de cooperación máis alá das fronteiras.

O propio Regulamento constitutivo da Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) establece que en agosto de 2011 a Comisión Europea lles presentará ao Parlamento e ao Consello un informe sobre o seu funcionamento e unha proposta de reforma. As AECT postas en marcha ata a data demostran que se viñeron enfrontando a unha serie importante de problemas xurídico-materiais, xurídico-procedementais e económico-financeiros que terán que ser resoltos durante o dito proceso de revisión. O Comité das Rexións presentará en xaneiro de 2011 un ditame de iniciativa³ sobre as novas perspectivas para a revisión do Regulamento AECT cuxo relator é o presidente da Xunta de Galicia, D. Alberto Núñez Feijóo.

Neste artigo analizamos as orixes da ferramenta legal AECT, o contexto que a viu nacer, os seus elementos constitutivos, os avances que experimentou desde a súa creación e a axenda política para a súa revisión e impulsión de futuro.

Desenvolvemos os seus contidos en tres partes: na primeira parte estudamos o nacemento dun instrumento xurídico ao servizo da cooperación e os seus principais requisitos de constitución. Nunha segunda parte, avaliamos os catro anos de experiencia e revisamos algunhas das distintas AECT constituídas ata a data; en particular, os seus convenios e estatutos. Tres cuestións principais xorden desa análise⁴: 1) ¿Están contribuíndo as AECT a aumentar a cohesión territorial en Europa? 2) As AECT establecidas aspiran a algo máis que o seu obxectivo

orixinal dunha cooperación puramente operativa (xestión de proxectos, por exemplo), avanzando en realidade cara a unha auténtica cooperación política (por exemplo, o establecemento de políticas, as relacións exteriores e o lobby)? E 3) O fomento do establecemento das AECT a través de claros incentivos institucionais poderían facer que a AECT se convertese nun dos motores do proceso de integración europeo?

Na terceira parte deste artigo abordamos o actual debate sobre a revisión do Regulamento AECT en 2011, a proposta de reforma que prepara o Comité das Rexións e as súas principais propostas.

Por último, concluiremos tratando a cuestión da potencial contractualización da cooperación: estas agrupacións son verdadeiros “contratos” de gobernanza da cooperación multinivel máis alá das fronteiras que se poden converter en motores estratéxicos do desenvolvemento local e impulsores dunha maior integración europea. Un instrumento xurídico que proporciona elementos de reflexión para a política da UE e o paquete orzamentario despois de 2013.

1. O NACEMENTO DUN INSTRUMENTO XURÍDICO AO SERVIZO DA COOPERACIÓN

Para entender o nacemento das AECT, é fundamental considerar a axenda e o contexto político existente no período de cambio de século, e que en esencia se resume en:

1. A crecente participación dos gobernos subestatais na toma de decisións da UE e a evolución do programa da Comisión en torno a esta.
2. O reforzo das políticas comunitarias de base territorial no novo obxectivo do tratado: a cohesión territorial.
3. A consolidación da cooperación territorial como un elemento de integración na UE.

As últimas ampliacións dotaron a Unión Europea dunha certa unidade espacial, conforme a xeografía do noso continente. Europa empezou a pensar no seu territorio, no seu desenvolvemento territorial. Ata agora concentrárase na cohesión económica e social, emprendendo accións destinadas a colmar os desequilibrios de desenvolvemento en termos de *renda per capita* e taxa de emprego. Desde 2009, comprométese co novo tratado a garantir, ademais, a cohesión territorial. Esta supón facer fronte á diversidade dos nosos territorios (por exemplo, as especificidades naturais, a distribución da poboación, o grao de conectividade, etc.) co fin de garantir o desenvolvemento sustentable da UE. Así, por exemplo, poderíanse canalizar os recursos en territorios con alto potencial para asegurar unha mellor interconexión entre os puntos máis fortes e os máis débiles do territorio. Para iso sería necesaria unha mellor coordinación interinstitucional de políticas temáticas nun determinado territorio, así como unha posible mellora da ordenación territorial das políticas comunitarias, cun papel máis importante para a UE e as rexións en comparación coa práctica actual de xogos de poder principalmente intergubernamentais. Demándase dotar de homoxeneidade e estabilidade xurídica a cooperación, erixíndose o novo tratado e o Regulamento AECT como a peza lexislativa da UE que por primeira vez aborda explicitamente o territorio, apoiando a cohesión territorial a través dun formato innovador de gobernanza de múltiples niveis⁵.

É así como se crea o instrumento xurídico bautizado como Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), mediante o Regulamento (CE) n.º 1082/2006, para dotar a cooperación dunha base xurídica sólida, recoñecida no ámbito europeo, de duración potencialmente indefinida, homoxénea en todos os Estados, e cuxa finalidade era facilitar a coope-

ración territorial co fin de incrementar a cohesión económica e social entre os territorios, facilitando e superando a falta de idoneidade das estruturas xurídicas existentes ata a data, que non paliaran os problemas dos Estados, rexións e municipios implicados na cooperación, como consecuencia de procedementos e lexislacións nacionais diferentes.

As súas competencias fíxanse nun convenio de cooperación obrigatorio que se crea por iniciativa dos seus membros, os cales deciden se a AECT é unha entidade xurídica autónoma ou se lle confían as tarefas a un dos ditos membros. As competencias que exercen como autoridade pública e as competencias en materia policial e regulamentaria quedan excluídas do convenio. O convenio precisará a tarefa, a duración e as condicións de disolución da AECT. Limitarase ao ámbito de cooperación decidido polos membros e precisará as súas responsabilidades. A lexislación aplicable para a interpretación e aplicación do convenio será a do Estado membro onde se sitúe o domicilio social da AECT.

A AECT adoptará así os seus estatutos baseándose no convenio. Os estatutos deben conter as disposicións establecidas sobre a lista de membros; o obxecto, as tarefas e as relacións cos membros; a súa denominación e a localización da súa sede; os seus órganos, competencias e funcionamento; os procedementos de toma de decisións; a lingua ou linguas de traballo; as modalidades de funcionamento: xestión do persoal, condicións de contratación, natureza dos contratos, etc.; as modalidades da contribución financeira dos membros e as normas orzamentarias e contables aplicables; a designación dun organismo independente de control financeiro e auditoría externa.

Dentro dos límites das súas atribucións, a AECT actúa en nome e por conta dos seus membros. Posúe así a capacidade xurídica que as lexislacións nacionais lles recoñecen ás persoas xurídicas (e que pode ser pública ou privada). Poderáselle encomendar á AECT a execución dos programas cofinanciados pola Unión Europea, ou ben a realización de calquera outra actividade de cooperación transfronteiriza, con ou sen intervención financeira comunitaria. En canto á localización dos participantes nunha AECT, estará constituída por membros situados no territorio de polo menos dous Estados membros, pero que non necesariamente teñen que ser limítrofes. Os membros aprobarán un orzamento anual provisorio que será obxecto dun informe anual certificado por expertos independentes e, no caso de débedas, os membros serán responsables financeiramente en proporción á súa contribución.

As AECT permiten, dentro da propia estrutura cooperativa, a participación dun amplo elenco de entes de moi diversa índole, seguindo a definición de entidade contratante establecida na Directiva 18/2004 de contratos públicos⁶: poden ser membros dunha AECT os Estados, as autoridades rexionais e locais dos Estados membros e todas aquelas entidades públicas ou privadas (universidades, cámaras de comercio, fundacións, etc.) que están suxeitos a normas de contratación pública. Ademais, estes entes non teñen que ser necesariamente veciños, permitíndoselles interactuar máis alá das fronteiras, con personalidade xurídica, con capacidade de adoptaren decisións vinculantes nos territorios que agrupen, e potencialmente abertos a unha ampla gama de áreas de cooperación. A personalidade xurídica permítelles ter un orzamento e dotarse de órganos de xestión propios, contratar persoal, adquirir propiedades ou ter lexitimación activa nun proceso xudicial. A súa personalidade xurídica é ademais ante a UE para promover a cooperación transfronteiriza, transnacional e interrexional. A súa estabilidade xurídica reforzaría en principio os seus procesos de toma de decisións entre os socios, a súa posición na interacción coas institucións da UE, as súas posibilidades de iniciar ou mellorar o seu posicionamento internacional e a xestión eficaz dos programas e

proxectos de cooperación. Son, pois, organismos que non están rexidos polo dereito internacional, senón polo dereito da Unión.

Malia esta descrición tan innovadora como prometedora, a realidade demóstranos que os logros non responden ás expectativas. De feito, todas as AECT creadas ou en proceso de creación ata agora teñen unha historia de cooperación previa entre os seus socios, e practicamente todas se estableceron aos lados da fronteira baseadas en cooperación transfronteirizas previas⁷ (Francia-Bélxica, Portugal, España, Hungría, República Eslovaca) e, a miúdo, nas zonas adxacentes ou superpostas, probablemente debido á adopción similar das disposicións nacionais sobre a AECT, á preexistencia dun acordo de cooperación bilateral, así como ao efecto estimulante da competencia local das AECT veciñas. A táboa que presentamos ao final do artigo contén unha lista non exhaustiva das AECT formalmente establecidas e as pendentes de establecemento consideradas ata xuño de 2009, cunha descrición dos seus obxectivos⁸.

2. CATRO ANOS DE EXPERIENCIA E TRES CUESTIÓNS SOMETIDAS A ANÁLISE

Se analizamos o ocorrido desde a aprobación do regulamento, observamos que a maioría dos Estados membros adoptaron as necesarias normas nacionais de desenvolvemento do regulamento pasado xa o prazo fixado. Excepcionalmente e de maneira sorprendente, a primeira AECT, Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai (FR/BE), creouse o 21 de xaneiro de 2008, só medio ano despois de que o regulamento entrase en vigor. Este establecemento temperán anterior á adopción das disposicións nacionais de desenvolvemento foi posible grazas a un firme compromiso político das partes implicadas no proceso. Á parte deste caso, a creación das seguintes AECT sufriu un atraso xeneralizado. O segundo establecemento foi en outubro de 2008 (AECT Galicia-Norte de Portugal) e outros cinco tiveron lugar antes de marzo de 2009. Durante o ano 2009-2010 os novos establecementos alcanzaron a cifra total de dezaseis.

Catro anos de posta en marcha dos preceptos do regulamento demostráronnos que numerosos escollos impiden que os obxectivos que perseguía o lexislador coa creación deste instrumento xurídico sexan alcanzables. A AECT naceu cun problema formal: o regulamento obrigaba os Estados membros a redactar normas de desenvolvemento cun importante grao de imprecisión e sen mecanismos de coordinación e seguimento das distintas normas autónomas dos Estados; así, a AECT establecida nun ou noutro lado da fronteira pode ser de dereito público ou privado, de responsabilidade limitada ou ilimitada, de duración definida ou indefinida, con diferentes requisitos de autorización e rexistro, etc. Ademais do anterior, e malia ter sido concibida como un instrumento ao servizo da gobernanza multinivel, máis da metade das AECT creadas ata a data están compostas por socios dun único nivel, sexa este rexional ou local. Por outra banda, unha vez creada a agrupación, cuestións esenciais como os réximes de autorización, os controis financeiros, a contratación de persoal ou a suxeición aos réximes de seguridade social e tributarios chocaron coa disparidade das normas dos Estados intervinientes nas AECT dificultando a súa proliferación. Todo isto levou a que unanimemente se reclame unha mellor coordinación das normativas nacionais de desenvolvemento, de maneira que os requisitos para a constitución das AECT se simplifiquen, se aclaren e harmonicen no posible.

Neste punto revisamos algunhas das distintas AECT constituídas ata a data, en particular os seus convenios e estatutos. Tres cuestións principais xorden desa análise. En primeiro lugar, ¿están contribuíndo as AECT a aumentar a cohesión territorial en Europa? En segun-

do lugar, as AECT establecidas aspiran a algo máis que o lexislado no regulamento, indo máis alá do seu obxectivo orixinal dunha cooperación puramente operativa (xestión de proxectos, por exemplo), avanzando en realidade cara a unha auténtica cooperación política (por exemplo, a formulación de políticas, as relacións exteriores e o *lobby*)? En terceiro lugar, a práctica do establecemento das AECT, corrixindo os seus defectos e unido potenciais incentivos institucionais, podería facer que a AECT se convertese nun dos motores do proceso de integración europeo?

2.1. ¿Como mellora a AECT a cohesión territorial en Europa?

Malia que a definición de “cohesión territorial” aínda está sometida a debate, algúns obxectivos non son polémicos, tales como o de impulsar a cooperación territorial a través de novas macrorrexións funcionais, garantir a cohesión territorial, tanto dentro dos territorios máis fortes de Europa como entre estes territorios e áreas máis débiles do continente, e enfocarse as políticas segundo diferentes formatos territoriais. Os principios establecidos para as AECT parecen cumprir estes tres obxectivos.

En primeiro lugar, a través da AECT, unha nova escala de cooperación territorial está xurdindo: a macrorrexión funcional. Esta vai máis alá do tradicional territorio transfronteirizo (150 km da fronteira, de acordo cos fondos estruturais) e céntrase nas grandes cuncas de cooperación transnacional (por exemplo, toda Europa do Norte-Oeste), tal como se negociou entre os gobernos nacionais. Estas macrorrexións funcionais son deseñadas sobre a base de necesidades comúns, necesidades de facer política compartida. Por exemplo, a cunca do Mediterráneo está experimentando o nacemento das AECT como novos centros de cooperación funcional, destinadas a mellorar a estruturación de territorios específicos e, ao mesmo tempo, do total da cunca. Europa está experimentando con estratexias integradas en distintas áreas (por exemplo, rexión do mar Báltico, a cunca do Danubio e, en certa medida, a Unión para o Mediterráneo), e os plans de acción desas estratexias poderían servir para definir as áreas en que as AECT poden contribuír substancialmente.

En segundo lugar, a xeografía emerxente de AECT parece favorable a un desenvolvemento máis equilibrado do territorio da UE. Así, encontrámonos con (proxectos de) AECT que potencialmente poden:

1. Levar á coordinación dos seus territorios centrais; por exemplo, Rexión Grande, Estrasburgo-Ortenau;
2. Mellorar a posición europea e a interconexión dos seus puntos débiles internos de zonas urbanas e rurais; por exemplo, Oeste Vlandereen/Flandres-Dunquerque-Côte d’Opale e Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai en comparación co triángulo Londres-París-Bruxelas;
3. Ampliar o seu alcance, por exemplo, cara ao Arco Mediterráneo; véxase Eurorexión Alpes-Mediterráneo, Eurorexión Pireneos Mediterráneo;
4. Pór en común os recursos territoriais dispoñibles e dispersos na periferia; por exemplo, Galicia-Norte de Portugal, Duero-Douro, Anfictionía, Istro-Granum, Karst-Bodva.

En terceiro lugar, as AECT aplícanse a unha variedade de formatos territoriais; por exemplo:

1. Eurorexións de grande escala (Galicia-Norte de Portugal, Pireneos Mediterráneo, os Alpes-Mediterráneo), de entre 50.000 e 100.000 km, de 5 a máis de 15 millóns de habitantes;

2. Rexións interprovinciais de mediana escala (Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai, Eurodistrito Estrasburgo-Ortenau, Ister Granum, Vlandereen occidental e Flandres-Dunquerque-Côte d'Opale, Duero-Douro), de entre 2.000 e 10.000 km², cun máximo de 2 millóns de persoas;
3. A cooperación transfronteiriza ou intermunicipal a pequena escala (Karst-Bodva, de 53 km² con cerca de 2.000 persoas, ou Anfictionía).

2.2. ¿As AECT establecidas van máis alá do seu alcance orixinal da cooperación puramente operativa, avanzando cara ao fomento da cooperación política?

Aínda que a evidencia non é concluínte, algúns sinais iniciais indican unha resposta positiva. O propio regulamento establece unha ampla gama de tarefas potencialmente dispoñibles para as AECT, pero a principal preocupación do lexislador era manter a cooperación funcional, en particular a xestión dos fondos estruturais como a principal razón de ser da nova ferramenta.

Non obstante, a realidade demostra que as autoridades locais e rexionais se moveron –polo menos nos inicios– cunha axenda diferente. As primeiras AECT caracterizáronse por un maior nivel de compromiso político, xa que os seus actores consideraron que constitúen un cambio substancial en termos de recoñecemento por parte da UE e mellora do posicionamento internacional da cooperación rexional e local, proporcionando unha oportunidade única para mellorar a gobernanza territorial. A táboa que presentamos ao final deste artigo ilustra os obxectivos horizontais e os temas de cooperación establecidos nos convenios das AECT sometidas a análise (xuño 2009). Se analizamos esa táboa, a primeira vista os convenios parecen confirmar que as AECT son vehículos para a cooperación operativa en temas clave para o desenvolvemento territorial e para a xestión dos fondos estruturais. Mais tamén revelan a vontade de intensificar a cooperación política e a gobernanza multinivel a través das fronteiras promovendo a representación exterior dos intereses compartidos, en lugar de se limitaren puramente á adopción dunha lóxica orientada a proxectos. Isto despréndese dalgúns dos convenios que indican como obxectivos o reforzo da cohesión política interna e a promoción dos intereses dentro da UE e as institucións nacionais. Ou a previsión da figura dun presidente, e dunha oficina representante en Bruxelas, ou o acto da sinatura do seu Convenio AECT nun contexto de alto nivel institucional e político, todo o cal non está expresamente indicado no regulamento.

Este nivel de ambición é máis evidente nas AECT multifuncionais postas en marcha ata agora. No entanto, tamén cómpre considerar a importancia da AECT monotemática, onde a cooperación operativa é probable que prevaleza sobre a política e que podería chegar a ser válida para a execución sobre o terreo das principais políticas da UE. Hai AECT que se ocupan da sanidade transfronteiriza (Hospital da Cerdaña) ou de áreas naturais protexidas transfronteirizas (parques do conxunto alpino entre Italia e Francia: Parque Nacional do Mercantour e Parco Regionale Alpi Marittime). Outras aplicacións poderían xurdir da aplicación de programas temáticos (por exemplo, LIFE +, Leonardo, ex Leader).

2.3. ¿Que accións e incentivos institucionais poden facer da AECT un motor para a integración da UE?

Se a AECT quere achegar un valor engadido á integración da UE, debe crear as condicións adecuadas para a cooperación territorial sustentable que ofrezca resultados máis alá da plani-

ficación a curto prazo. Isto implica a creación dunha análise continua de custos e beneficios sobre o establecemento e as posibilidades futuras de desenvolvemento, unha definición clara do sistema de gobernanza dentro do conxunto articulado de organismos AECT e entre os membros que a constitúen, o lanzamento dun programa de acción viable e unha planificación e seguimento eficaz do proxecto.

Os membros da AECT deberían fixar como obxectivo aumentar o nivel de cohesión, eficacia e eficiencia da súa cooperación a través dalgunhas accións fundamentais⁹:

1. A planificación territorial integrada e a focalización en áreas concretas de intervención, incluída a interconexión cos territorios veciños da zona de cooperación;
2. Centrarse nas políticas cun claro impacto nos cidadáns e para as que os membros constituíntes da agrupación teñen as competencias; por exemplo, creación de infraestruturas e a prestación de servizos de interese xeral;
3. A racionalización e a posta en común de iniciativas, recursos humanos e financeiros;
4. Establecer un marco financeiro sustentable, a través de modelos que combinen as cotas dos membros, os ingresos por servizos, préstamos, recadación de fondos, e as asociacións público-privadas;
5. Adecuada “asociación” dos interlocutores económicos e sociais;
6. A interacción con outras iniciativas de cooperación (AECT) no mesmo territorio ou en territorios veciños.

3. UNHA PROPOSTA DE REVISIÓN: CARA Á CONTRACTUALIZACIÓN DA COOPERACIÓN

De conformidade co artigo 17 do Regulamento (CE) n.º 1082/2006, “antes do 1 de agosto de 2011, a Comisión presentaralles ao Parlamento Europeo e ao Consello un informe sobre a aplicación deste regulamento, xunto con propostas de modificación se procede”.

É importante tomar en consideración que o Regulamento AECT se aproba cun conxunto doutros catro regulamentos¹⁰ co obxectivo de definir a política de cohesión para o período 2007-2013, e coa finalidade de corrixir o aumento das disparidades económicas, sociais e territoriais derivadas das últimas ampliacións. Malia isto, e a pesar de parecer que os regulamentos que regulan os fondos comunitarios no período mencionado propiciarían o emprego das AECT como instrumento ao servizo da cooperación territorial dentro da Unión, a realidade demostra o contrario: unicamente un número limitado das AECT constituídas ata a data xestiona programas ou proxectos de cooperación territorial cofinanciados con cargo a fondos comunitarios, dedicándose a maioría a outras accións de cooperación territorial sen contribución financeira da Unión.

Ante esta situación, as institucións europeas, e en particular o CdR, viñeron analizando as razóns do desequilibrio entre as expectativas e a realidade. Foi así como, por iniciativa do Comité das Rexións, a Comisión Europea, o Programa INTERACT e o Trío de Presidencias do Consello da Unión (España-Bélxica e Hungría), se lanzou o 3 de maio de 2010 unha consulta para a revisión do Regulamento AECT. Pretendíase coñecer a visión dos Estados, as AECT establecidas ou en proceso de creación, as autoridades rexionais e locais e outros actores implicados.

Os resultados da consulta recolléronse no proxecto de ditame de iniciativa do CdR “Novas perspectivas para a revisión do Regulamento AECT”, cuxo relator é o presidente da Xunta de Galicia, Alberto Núñez Feijóo. Ese ditame está en prazo de presentación de emendas ata o 13

de xaneiro de 2011, para, tras a votación en plenario (27 e 28 de xaneiro de 2011), ser presentado ás institucións europeas.

O ditame recolle en 47 puntos a principal problemática do instrumento AECT e as propostas para mellorar a implementación da institución¹¹. Para iso toma como base o Ditame Bresso (CDR 308/2007 fin), que xa puña de relevo a necesidade de coordinar as normas de desenvolvemento do regulamento para evitar incompatibilidades e obstáculos á cooperación, e a necesidade de prever un programa específico con cargo a fondos FEDER que fomentase a constitución de AECT. O ditame propón, por unha banda, sistemas para salvar as barreiras causadas polas distintas lexislacións nacionais en materia de contratación, xestión de persoal, protección social e réxime fiscal, establecendo que o dereito que rexa o persoal sexa o do lugar da actividade deste, na vez do dereito do lugar do domicilio social. Propón ademais que a Comisión Europea execute un desenvolvemento normativo do regulamento que aclare conceptos xurídicos indeterminados, vinculando dunha maneira máis clara a xestión de fondos da UE co despregamento de AECT, aclarando que non cabe discriminar as AECT á hora de competir nas convocatorias da UE, dado que a agrupación en si mesma contén os requisitos de transnacionalidade e personalidade xurídica única exixibles nun concurso da Unión.

Propón, na mesma liña, que se establezan mecanismos procedementais que diminúan os longos períodos de tramitación existentes para a constitución dunha AECT e a conveniencia dun encontro conxunto de todas as entidades territoriais promotoras dunha AECT coas entidades autorizantes (os Estados), co fin de evitar o intercambio constante de borradores de estatutos e convenios. Ademais, indica a conveniencia de que un grupo de xuristas expertos designados polo CdR elaboren –por petición voluntaria das partes da agrupación– un ditame sobre a súa adecuación ao regulamento, podendo mesmo estes expertos acompañar o diálogo conxunto entre promotores e autorizantes das AECT.

O *Libro branco do Comité das Rexións sobre a gobernanza multinivel* (CdR 89/2009 fin), publicado a finais do 2009, xa consideraba que as AECT son laboratorios de gobernanza multinivel, e agora este proxecto de ditame, afondando nesta idea, propón que as AECT sirvan de apoio para a celebración de “contratos de asociación para o desenvolvemento e o investimento” en liña co que se propón na Comunicación da Comisión sobre a revisión do orzamento da UE¹², aínda que limitados ao binomio Estado Comisión.

Este proxecto de ditame é, ao meu entender, a clara resposta ás peticións realizadas en numerosos foros polos actores da cooperación e polo mundo académico e o CdR, que seguiron de cerca a evolución deste instrumento. Xa en 2009, en distintos ámbitos, se viña falando da idea de retomar os contratos tripartitos por obxectivos que viran a luz co *Libro branco da Gobernanza Europea* de 2001, e que foran enterrados no ano 2006 nos tempos da Presidencia finlandesa do Consello da Unión. Aquela idea contemplaba a flexibilización da aplicación das normas comunitarias en atención ás peculiaridades do territorio, permitindo a sinatura de contratos tripartitos (Comisión Estado Rexión) para a consecución flexible e adaptada dunha serie de obxectivos¹³.

Desde aquela foron varios os documentos europeos nos que a idea da contractualización se expresou dunha maneira ou doutra¹⁴. O máis recente é a revisión do orzamento da Unión xa citado, onde se considera a posibilidade de contratos “bipartitos” (Comisión Estado) por obxectivos e para o desenvolvemento e o investimento “reflectindo os compromisos das partes a nivel estatal e rexional”, e definindo os obxectivos a alcanzar co apoio financeiro da

Unión. O proxecto de ditame de iniciativa recolle esta idea, propondo que as AECT sirvan de apoio á realización destes contratos bi/tripartitos¹⁵.

Poderíamos prever nesta liña a “contractualización” da cooperación entre a Comisión Europea e a AECT para o logro de certos obxectivos, con metas máis altas de acordo con, por exemplo, un calendario máis estrito ou accións experimentais específicas. Un exemplo podería ser o “mellor” cumprimento da lexislación comunitaria (por exemplo, a directiva) ou a experimentación da política da UE (por exemplo, a estratexia para o crecemento e o emprego) a nivel da macrorrexión, conurbación transfronteiriza, así como área natural transfronteiriza, con miras a unha aplicación máis coherente e ambiciosa a ambos os lados da fronteira, tamén a través de accións experimentais. Tal contractualización lexitimaría impulsar o papel dos niveis subestatais “máis alá das fronteiras políticas” e, finalmente, axudar a superar as dificultades que aínda existen na cooperación transfronteiriza.

A política de cohesión podería proporcionar así un incentivo ao fomento da cooperación AECT, e a cooperación macrorrexional no marco normativo vixente. Isto poderíase facer a través de diversos medios. Por exemplo, as actuais autoridades de xestión (na converxencia, a competitividade ou os obxectivos de cooperación) poderían delegar (sub)programas para as AECT, ou as autoridades territoriais de cooperación AECT poderían cofinanciar a través de fondos asignados aos seus programas nacionais ou rexionais (artigo 37 (6) do Regulamento xeral dos fondos estruturais n.º 1083/2006).

CONCLUSIÓN

Encontrámonos inmersos nun proceso de revisión do instrumento AECT. Europa está nun punto de inflexión, con novos mandatos institucionais e unha nova axenda para o ano 2020 que tratará de resolver os importantes retos aos que a crise económica nos enfrontou. O Tratado de Lisboa e a revisión do orzamento da UE abren o camiño para importantes reformas no marco político da Unión.

Para iso, a Comisión propón establecer un marco estratéxico global e exhaustivo no que se detallan as prioridades, os obxectivos e as reformas que se necesitan para maximizar o impacto do investimento en materia de cohesión. A través dun contrato entre os Estados membros e a Comisión determinaríase o modo de logralo, sobre a base dos futuros programas nacionais de reforma dos Estados, establecendo uns obxectivos claros e cuantificables e facendo fincapé na importancia de coordinar a nivel estatal e rexional os fondos procedentes de diversas fontes da UE para garantir unha aplicación eficaz e uns resultados visibles. Neste contexto, o fomento do establecemento das AECT a través de claros incentivos institucionais, incluída a participación en contratos bi/tripartitos Comisión Estado, pode converter as agrupacións europeas de cooperación territorial nun motor impulsor dunha nova xeografía de cooperación territorial.

En agosto de 2011 coñeceremos a proposta que a Comisión vaia presentar ao Parlamento Europeo e ao Consello sobre a Reforma das AECT. Desá proposta, e da vontade política que dela se destile, dependerá que a AECT se converta na ferramenta xurídica que institucionalice dunha maneira eficaz e coherente a cooperación entre territorios, solucionando os problemas de incompatibilidades e barreiras causados polas diferentes lexislacións nacionais, maximizando o bo uso dos fondos europeos, e explotando na súa xusta medida este innovador instrumento de gobernanza territorial.

AECT	Obxectivos horizontais	Ámbitos de cooperación
Eurometrópole Lille-Kortrijk-Tournai	<ul style="list-style-type: none"> - Diálogo e debate político - Cohesión transfronteira - Desenvolvemento de proxectos - Mellora da vida dos cidadáns 	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte - Ecoloxía urbana - Autoestradas
Ister-Granum	<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvemento rexional - Cohesión económica e social 	<ul style="list-style-type: none"> - Proxectos/programas de cooperación territorial
Galicia-Norte Portugal	<ul style="list-style-type: none"> - Cohesión económica e social - Sustentabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Transporte e accesibilidade transfronteira - Sector marítimo - Competitividade (pemes) - Protección medioambiental, desenvolvemento urbano sustentable
Amphictyony	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Liberdade, democracia, xustiza e protección do medio ambiente - Cohesión económica e social - Intercambios de información e coñecemento 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas financiados pola UE ou non - Cooperación científica - Bancos de datos; ICT - Patrimonio cultural - Participación de entidades sociais e locais
Duero-Douro	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Cohesión económica e social 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas cofinanciados pola UE - Obra pública - Emprego rural, protección medioambiental - Infraestrutura social - Comunicación e tecnoloxías da información, competitividade - Investigación, innovación e desenvolvemento - Turismo, patrimonio cultural común
Flandres occidental-Dunquerque-Costa de Opale	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Representación política - Representación noutros foros 	<ul style="list-style-type: none"> - Sen especificar
Eurorrexión Pireneos-Mediterráneo	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación territorial - Proxectos comúns e outros máis alá das fronteiras territoriais - Cohesión económica e social - Sustentabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Innovación tecnolóxica, investigación, formación, cultura, turismo - Cooperación administrativa, xudicial e económica
Eurorrexión Alpes-Mediterráneo	<ul style="list-style-type: none"> - Políticas horizontais - Coordinación institucional - Sustentabilidade 	<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 e <i>lobbying</i> - Xestión de proxectos - Representación política - Sustentabilidade 	<ul style="list-style-type: none"> - Planeamento espacial - Bilingüismo, espazo cultural transfronteirizo - Infraestruturas comúns, servizos públicos - Apoio ao <i>networking</i> socioeconómico - Promoción de Estrasburgo como capital da UE

Fonte: Gianluca Spinaci e Gracia Vara, xuño 2009, elaboración propia.

Notas

- 1 Ditames do Comité das Rexións, xuño 2009. *Libro branco do Comité das Rexións sobre a gobernanza multinivel* (2009/C. 211/01), en <http://cor.europa.eu>
- 2 *Libro verde sobre a cohesión territorial*. Comunicación da Comisión COM (2008) 616 final; *Informe Barca, Un programa de reforma da política de cohesión*. 27-04-2009. Autor Fabricio Barca, director xeral do Ministerio de Economía e Finanzas, Italia; *Europa 2020: Una nueva estrategia económica para Europa*, 03-03-2010 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 Proxecto de ditame de iniciativa do Comité das Rexións, "Novas perspectivas para a revisión do regulamento AECT", CDR 100/2010, rev. 3 COTER - V - 004, en <http://cor.europa.eu>
- 4 Recollido no artigo publicado en inglés de Gianluca Soinaci e Gracia Vara Arribas "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): new spaces and contracts for Euroepan Integration?", en *Eipascope*, 2/2009.
- 5 Relatorio de Gianluca Spinaci, administrador do Comité das Rexións, Seminario de EIPA sobre o Tratado de Lisboa, Emilia Romagna, xuño 2010.
- 6 Directiva 18/2004/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 31 de marzo de 2004, sobre coordinación dos procedementos de adxudicación dos contratos públicos de obras, de subministración e de servizos.
- 7 De acordo coas conclusións do CdR sobre a consulta para a revisión do regulamento AECT, páxina 19, só Archimed, Amphictiony e European Urban Knowledge Network (EUKN) carecen de continuidade territorial entre os seus socios.
- 8 Táboa publicada no artigo *Eipascope* 2/2009 citado.
- 9 Gianluca Spinaci, *Eipascope* 2/2009, op. cit.
- 10 Regulamento 1080/2006, do Parlamento Europeo e o Consello, do 5 de xullo de 2006, relativo ao Fondo Europeo de Desenvolvemento Rexional; Regulamento 1081/2006 do PE e do Consello, do 5 de xullo de 2006, relativo ao Fondo Social Europeo; Regulamento 1083/2006, do 11 de xullo de 2006, polo que se establecen as disposicións xerais relativas ao FEDER, FSE, e Fondo de Cohesión; e o Regulamento 1084/2006 do Consello, do 11 de xullo de 2006, polo que se crea o Fondo de Cohesión.
- 11 Proxecto de ditame de iniciativa do Comité das Rexións "Novas perspectivas para a revisión do Regulamento AECT, COTER - V - 004", en <http://www.cor.europa.eu>
- 12 Bruxelas 19-10-2010 Com (2010) 700 final.
- 13 Gracia Vara e Delphine Bourdin (Eds.). *Tripartite Arrangement, and effective tool for Multilevel Governance?*, 2006, European Institute of Public Administration.
- 14 *Informe Barca, Libro branco do Comité das Rexións*, xa citados.
- 15 A comunicación fala de contratos Estado Comisión como asinantes do contrato, pero da súa literalidade despréndese –na miña opinión– que debe haber tres partes "obrigadas contractualmente" por canto os obxectivos teñen que ter sido consensuados polo Estado coas rexións e discutidos/acordados coa Comisión, estando reflectidos documentalmente no contrato os compromisos alcanzados polas 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.

Imaxe e confianza nos funcionarios: valoracións dos cidadáns galegos



& *Resumo/Abstract: O funcionario é a cara visible da Administración. Por este motivo, o persoal ao seu servizo pon en xogo, no seu desempeño diario, ademais do seu propio prestixio profesional, o da Administración á que representa. Por iso, o obxectivo deste artigo é delimitar os atributos que definen en maior medida o colectivo de empregados públicos, para analizar a relación que existe entre a imaxe e a confianza nos funcionarios, e, xa que logo, na Administración. A identificación daqueles atributos que se asocian no imaxinario social da cidadanía galega a este colectivo é a base sobre a que iniciar un proceso de reflexión para a mellora das administracións públicas, que permita reforzar a receptividade da cidadanía cara ao público, e, en definitiva, a lexitimidade do sistema administrativo.&*

& *Palabras clave: Imaxe dos empregados públicos, confianza nas administracións públicas, percepción dos cidadáns, funcionarios, reforma administrativa.*

1. INTRODUCCIÓN

O tradicional esquema de organización da xestión administrativa relegaba o cidadán a un papel de receptor pasivo dos servizos públicos, carente de dereitos específicos e de capacidade de exigencia. A partir dos anos oitenta, a modernización da xestión pública orientábase á mellora da eficacia e a eficiencia na prestación dos servizos e a promover a competencia entre entidades gobernativas (López, 2003; Villoria, M. e Del Pino, E., 1997). Este modelo permite un paulatino abandono da consideración da gobernabilidade como o control vertical da sociedade por parte do Estado (Villoria, 2009), e sitúa o cidadán como núcleo en torno ao cal xira a xestión administrativa, preocupándose por medir o éxito das accións do goberno en termos da satisfacción dos propios usuarios (López, 2003). O interese polas demandas diferenciadas, a calidade dos servizos e a fixación dos correspondentes mecanismos de resarcimento en caso de non cumprimento cos niveis de calidade, a instrumentación dos sistemas de queixa e os mecanismos de participación e consulta conforman os compoñentes básicos desta tendencia modernizadora.

Neste modelo de xestión pública non se pretende acabar coa racionalidade do deseño orgánico e procedemental administrativo, senón que, ademais de protexer a lóxica de actuación e os dereitos que imperan na xestión burocrática, se pretende esvaecer a barreira que separa a Administración do contorno social no que está inmersa (Beltrán, 2000), prestando unha maior atención aos cidadáns como clientes/usuarios dos servizos, cuxa satisfacción debe ser un obxectivo clave do éxito administrativo.

Desde esta perspectiva, resulta primordial coñecer qué é o que o cidadán espera da Administración e cales son as súas necesidades. Desta maneira, a Administración podería ser máis eficaz na organización dos servizos para poder satisfacer tanto as necesidades como as expectativas do cidadán.

Partindo dunha perspectiva funcional, a Administración é un complexo mecanismo de engraxes e procesos que cobran forma a partir dunha estrutura de distribución de tarefas entre os distintos ministerios, secretarías, direccións xerais, departamentos, etc. Dentro deste complexo organismo, os funcionarios son os encargados de desenvolver as actividades concretas que ten encomendadas cada unidade organizativa na que están integrados. Por esta razón, a importancia dos funcionarios na realización das súas tarefas é dobre. Por un lado, representan o “brazo executor” da acción do goberno, e, por outro, son a ponte de comunicación entre as institucións públicas e a cidadanía.

Os funcionarios son os que diariamente entran en contacto cos cidadáns, xa sexa na atención ao público, na entrega ou na recepción de bens e servizos. Por iso, a figura do empregado público resulta de grande interese, non só porque é receptor das protestas e queixas dos cidadáns, senón porque tamén pode influír de maneira directa na percepción dos usuarios dos servizos sobre o empregado público e, ademais, da Administración en xeral.

A partir desta premisa, neste artigo explórase a relación que existe entre a imaxe que os cidadáns teñen dos funcionarios en particular e a confianza nas institucións públicas.

A confianza na Administración e nos funcionarios emerxe como ingrediente fundamental na relación cos cidadáns, debido á extrema complexidade do sistema no que interactúan e que fomenta a existencia dunha ampla marxe de incerteza nos resultados esperados. A lexitimidade ou confianza nas administracións públicas depende, en último termo, do grao de

eficacia e eficiencia que perciben os cidadáns na prestación dos servizos públicos (Ramió, 2007). Desta maneira, a responsabilidade ou irresponsabilidade das institucións ao realizaren a súa actividade afecta á súa imaxe pública e, en consecuencia, á súa aceptación social. Por iso, unha alta confianza nunha institución irá acompañada da idea de eficacia e eficiencia e da crenza de que esta non actuará de forma arbitraria, podendo resultar prexudicial para o interese individual do cidadán (Montero *et al.*, 2008). Ademais, apoiará tamén unha imaxe máis positiva tanto das entidades públicas como dos seus empregados.

En relación con este aspecto, cómpre advertir que a imaxe dos funcionarios públicos é frecuentemente obxecto de crítica por parte da opinión pública. Iso obriga, como sinala Beltrán (1996), a manter certas reservas na análise das administracións públicas, para evitar caer en falsas xeneralizacións que alimentan os estereotipos sobre as entidades gobernativas e sobre os funcionarios. A visión positiva ou negativa maniféstase nun maior ou menor nivel de aceptación das tarefas realizadas tanto polas entidades públicas como polos seus empregados, xeneralizando esta percepción a todas as institucións administrativas e a todos os traballadores do sector público. Neste sentido, hai que observar que unha percepción negativa da imaxe non ten por que traducirse necesariamente, de maneira directa, nunha posición reactiva fronte ás institucións públicas, pero non cabe dúbida de que mellorando esta percepción tamén se mellora a opinión dos cidadáns, que en último termo son os receptores dos servizos públicos.

A partir destas consideracións, preséntanse os resultados obtidos da “Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia” realizada pola Escola Galega de Administración Pública (EGAP)¹, orientados aos seguintes obxectivos:

- Identificación dos atributos que se relacionan co colectivo de empregados públicos: caracterización e condicións de emprego dos funcionarios.
- Análise da confianza dos cidadáns galegos nos funcionarios e da relación que existe entre a imaxe e a confianza nos empregados públicos.
- Estudo da relación entre a confianza nos funcionarios e a confianza na Administración.

En definitiva, a análise da confianza e da imaxe das institucións e dos empregados públicos é relevante non só para mellorar a Administración e o seu funcionamento, senón tamén porque as opinións dos cidadáns reflicten os xuízos acerca da receptividade cara ao público e, en definitiva, da lexitimidade e eficacia do sistema administrativo (Del Pino, 2004).

2. A IMAXE DOS EMPREGADOS PÚBLICOS

Este punto está dedicado á identificación dos atributos relacionados á condición de funcionario público e, polo tanto, dos elementos que conforman a imaxe deste colectivo. Con este obxectivo, en primeiro lugar identificaranse os atributos que a cidadanía galega lles outorga. A seguir, esta visión complétase coa valoración que realizan os traballadores do sector privado das súas propias condicións de traballo en relación coas condicións dos funcionarios públicos. Como resultado de ambas as valoracións, obterase unha definición xeneralizada da imaxe dos funcionarios públicos.

2.1. Caracterización dos empregados públicos

Para identificar os atributos que para un conxunto amplo de cidadáns galegos definen o funcionariado, páttese da caracterización que a cidadanía realiza deste colectivo. Estes trazos

identificativos dos grupos, que son compartidos por un elevado número de persoas, denomínanse estereotipos². As opinións acerca de determinados colectivos non sempre responden a criterios obxectivos, senón que se poden ter formado a partir de ideas orixinadas no pasado que se foron transmitindo ao longo da historia. Por iso, os estereotipos xeran no individuo expectativas que axudan a manter os tópicos sobre os grupos, cumpríndose o denominado “efecto afianzador do tópico” (Munné Matamala, 1989)³. Segundo este autor, o peso das crenzas previas acerca dalgún colectivo é maior que o das experiencias reais vividas tras a interacción co grupo estereotipado. Cando na interacción se reproducen esas características identificadas nos tópicos, afiázanse estas crenzas nos individuos, mentres que se tende a atribuír á casualidade o non cumprimento das ideas preconcebidas acerca deste. Esta resistencia ao cambio converte os estereotipos en opinións difíciles de modificar, que se manteñen e repiten ao longo do tempo.

Ao preguntarlles aos enquisados “qué é o primeiro que se lles vén á cabeza ao pensaren nos funcionarios”, a porcentaxe de respostas que lle atribuíron unha característica negativa a este colectivo é máis elevada que o daqueles que expresaron un adxectivo cun carácter positivo. Pola súa banda, ao presentarlles aos entrevistados unha lista pechada de adxectivos (entre os que aparecen atributos cun carácter positivo e outros cun significado negativo) que poderían definir aos funcionarios, e preguntar sobre o seu grao de acordo con esa descrición (moito, bastante, pouco ou nada), destaca entre os atributos cunha caracterización positiva o de “honrados” e “escrupulosos no cumprimento das normas administrativas”. En sentido contrario, entre os que conceden unha apreciación negativa do colectivo de empregados públicos, sobresaen as características referidas a “lentitude”, “discriminación no trato ao cidadán” e “pouca puntualidade”.

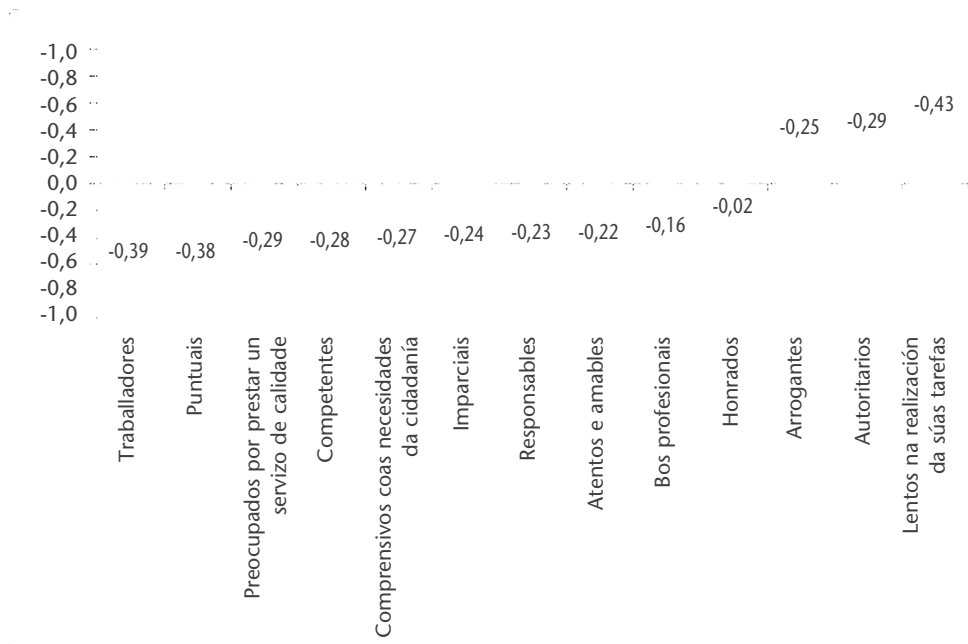
Partindo da idea de que poida existir algunha pauta de clasificación entre os suxeitos a teor da súa valoración do colectivo de empregados públicos, realízase a análise de conglomerados k-medias⁴, a partir do cal se subdivide a mostra en tres grupos, segundo presenten unha tendencia máis positiva na caracterización dos empregados públicos, máis negativa ou neutral (a medio camiño entre valoracións extremas tanto positivas como negativas). Cada un destes grupos representa, aproximadamente, un terzo da mostra, e denominóuselles “incondicionais”, “detractores” e “neutrais”.

Os tres grupos coinciden nas características que se presentan en maior medida nos funcionarios (honrados e escrupulosos no cumprimento das normas administrativas). As maiores discrepancias están na valoración dos funcionarios como comprensivos coas necesidades da cidadanía, preocupados por prestaren uns servizos de calidade e imparciais no trato. Malia apreciarse certa similitude na categorización dos funcionarios, as puntuacións destes dous grupos antagónicos presentan tendencias acentuadas cara a valores máis altos (incondicionais), ou máis baixos (detractores), mostrando, ademais, diferenzas estatisticamente significativas⁵ entre os dous segmentos.

A continuación, tomando en consideración as características do emprego, que son as que, principalmente, identifican os funcionarios como grupo, solicítaselles aos entrevistados que valoren se as características que se lles presentaron se sitúan en maior medida entre os traballadores do sector privado (outorgando o valor -1), nos empregados públicos (valor 1) ou en ambos os grupos por igual (valor 0).

Gráfico 1.

Análise comparada dos funcionarios fronte aos traballadores do sector privado.



“Falando en xeral, en comparación cos traballadores das empresas privadas, ¿diría vostede que os funcionarios son máis ou menos...?”

Fonte: Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

No gráfico pódese apreciar que os atributos presentes en maior medida entre os empregados públicos son aqueles que fan referencia a aspectos negativos. Pola súa parte, o atributo de honrado atribúeselles na mesma medida tanto aos empregados do sector privado como do público. De feito, en relación co xa mencionado anteriormente, este aspecto destaca por ser o que en maior medida caracteriza o colectivo de funcionarios. En sentido contrario, os traballadores do sector privado son mellor valorados en canto a puntualidade e laboriosidade.

En definitiva, o funcionariado destaca fronte aos empregados do sector privado nos atributos cun significado negativo. Os atributos cun carácter positivo –excepto a honradez– asóciense en maior medida ao colectivo de empregados do sector privado: traballadores; puntuais; preocupados por prestar un servizo de calidade; competentes; comprensivos coas necesidades dos cidadáns; imparciais; responsables; atentos e bos profesionais.

2.2. Condicións de emprego e prestixio social: sector público e privado

Na enquisa tamén se valoran as condicións do emprego e do prestixio dos traballadores da empresa en contraposición aos da Administración. Para iso, en primeiro lugar analízase se os entrevistados consideran que o prestixio social e a autonomía no emprego se dan en maior medida no sector público ou no privado, e en cal deles é maior o salario. Na táboa que se presenta a continuación móstrase a porcentaxe de respostas para cada un dos atributos considerados.

Táboa 1. Condicións de emprego e prestixio social: sector público e privado

	MENOS (% fila)	IGUAL (% fila)	MÁIS (% fila)	MEDIA*
Prestixio social	22,2%	30,3%	47,5%	0,28
Salario	14,9%	24,6%	60,5%	0,53
Control sobre o seu traballo	73,2%	18,3%	8,6%	-0,74

*A media calcúlase tomando o valor 1 para aquelas características que se presentan en maior medida entre os traballadores do sector público, o valor 0 para os que consideran que se presenta da mesma maneira en ambos os grupos e o valor -1 para os atributos que consideran presentes en maior medida entre os traballadores do sector privado.

“E falando en xeral, comparados cos empregados das empresas privadas, cre vostede que teñen máis, menos ou igual...?”

Fonte: Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

Entre os tres elementos considerados, pódese apreciar unha forte diverxencia. Por un lado, a apreciación xeneralizada é que o salario (61%) e o prestixio social (48%) dos funcionarios son maiores que os dos traballadores do sector privado. Polo outro, en relación co control sobre o seu traballo, os resultados manifestan (73%) que o traballador da empresa privada dispón de maior autonomía sobre o seu traballo que o empregado público. Estes resultados permiten concluír que na sociedade galega hai unha opinión xeneralizada de que os funcionarios teñen uns ingresos superiores aos dos traballadores do sector privado, así como un maior prestixio social⁶, á vez que unha menor autonomía sobre o seu traballo.

Para completar esta imaxe e caracterización dos funcionarios, analízase a valoración que fan os traballadores do sector privado (n = 1256) da súa propia situación fronte á que consideran que teñen os empregados públicos atendendo ás condicións obxectivas de traballo, autorrealización e expectativas e autonomía no emprego.

Partindo das condicións obxectivas do traballo (horario e vacacións, seguridade no emprego, ingresos e comodidade das condicións de traballo), apréciase un elevado nivel de acordo ao manifestar que a situación dos empregados públicos é mellor que a que teñen na empresa privada.

En canto á autorrealización e expectativas (prestixio social, posibilidade de mellora profesional e posibilidades de realización persoal), obsérvase que, aínda que a situación parece manifestarse máis positiva para os traballadores do sector público, non se alcanza o mesmo nivel de acordo que en relación coas condicións obxectivas do emprego.

Finalmente, tendo en conta os atributos de autonomía no emprego (capacidade de tomar decisións, carga de traballo e responsabilidade), preséntanse en igual medida en ambos os sectores. Esta información resulta, en certa maneira, contradictoria cos datos mostrados anteriormente, isto é, que o 73% do total de entrevistados consideraban que o traballador da empresa tiña unha maior autonomía no traballo. Polo tanto, pódese concluír que malia que unha gran parte da cidadanía galega cre que os funcionarios teñen unha autonomía inferior á dos traballadores do sector privado, o certo é que, ao valorar comparativamente a súa situación os traballadores da empresa coa dos funcionarios, aqueles consideran que é similar á dos funcionarios. Cabe inferir, polo tanto, que a capacidade de toma de decisións en ambos os sectores é bastante limitada.

Así mesmo, chama a atención que ningún dos atributos analizados destaque por ser considerado máis favorable no sector privado que no público.

A seguir, analízase que atributo dos considerados anteriormente (condicións obxectivas de traballo; autorrealización e expectativas, e autonomía no emprego) é o máis importante na valoración dun emprego. Na táboa que aparece a continuación, preséntanse os resultados obtidos segundo o tipo de traballador (fixo, temporal, empresario ou autónomo). A última columna mostra a porcentaxe total para cada un dos atributos.

Táboa 2. O atributo máis importante das condicións de traballo

	FIXO (%)	TEMPORAL (%)	EMPRESARIO (%)	AUTÓNOMO (%)	TOTAL (%)
Seguridade no emprego	40,3%	42,7%	43,5%	38,9%	41,0%
Comodidade das condicións de traballo	17,7%	20,5%	14,9%	19,9%	18,4%
Ingresos	16,5%	12,8%	15,4%	12,9%	15,0%
Horario, vacacións	13,4%	11,5%	8,0%	14,3%	12,6%
Posibilidades de realización persoal	4,7%	7,2%	10,7%+	4,3%	5,8%
Posibilidades de mellora profesional	3,5%	4,6%	2,4%	1,5%	3,4%
Responsabilidade	1,2%	0,3%	2,0%	3,8%+	1,4%
Capacidade de tomar decisións	1,2%	--	2,8%	4,2%	1,5%
Prestixio social	0,8%	0,3%	0,2%	0,2%	0,5%
Carga de traballo	0,7%+	--	--	--	0,4%

As porcentaxes do corpo central da táboa están calculados sobre o total de traballadores do sector privado: fixos, temporais, empresarios e autónomos. Móstrase o resultado da análise dos residuos tipificados corrixidos, indicando cun signo positivo (+) ou negativo (-) as diferenzas na consideración de cada atributo, ao n. c. 95%.

“De todos esos aspectos, ¿cal é o máis importante para vostede?”

Fonte: Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

Os catro aspectos máis importantes son os relacionados coas condicións do traballo: seguridade no emprego, comodidade das condicións de traballo, ingresos e horario e vacacións, que son precisamente os que os traballadores do sector privado consideran maioritariamente máis favorables para o conxunto de funcionarios. No extremo oposto atópanse aqueles aspectos relacionados coa autonomía no traballo: carga de traballo, capacidade de tomar decisións e responsabilidade, que destacaron por considerarse máis favorables para os traballadores das empresas privadas que para os empregados públicos. Non obstante, aqueles atributos nos que os ocupados actuais da empresa privada se sitúan nunha posición relevante fronte aos funcionarios son, pola súa vez, os que menos importancia presentan na priorización das condicións de traballo.

Unha vez analizados os resultados da comparación da situación no traballo dos activos da empresa privada en relación coa dos funcionarios, e sabendo que resultan máis relevantes precisamente aquelas dimensións nas que se considera que os funcionarios dispoñen dunha situación máis vantaxosa (seguridade, horario, vacacións e comodidade das condicións de traballo), non é de estrañar que, ao preguntarlles se estarían dispostos a cambiar o seu traballo actual por un similar na Administración pública, a maioría dos traballadores responda afirmativamente. O único grupo que non mostra unha tendencia clara en canto a se estarían dispostos a cambiar o seu traballo actual por un similar na Administración son os empresarios.

A continuación, ponse en relación a importancia que se lle concedeu a cada un dos atributos e a súa localización no sector público ou privado, atendendo á situación laboral do enquisado, isto é, a se é un traballador fixo, temporal, autónomo ou empresario⁷.

Táboa 3. Relación entre importancia e valoración dos aspectos do ámbito laboral

		FIXO (%)	TEMPORAL (%)	EMPRESARIO (%)	AUTÓNOMO (%)
AUTONOMÍA NO TRABALLO	CONDICIÓN DE TRABALLO				
	Comodidade das condicións de traballo	•• █	•• ███	•• █	•• ███
	Horario, vacacións	•• █	•• █	••	•• █
	Seguridade no emprego	•• ███	•• ███	•• ███	•• ███
	Ingresos	• █	•• █	• █	•• █
	Prestixio social	•	•	•	•
	Posibilidades de mellora profesional	•	•	• █	••
	Posibilidades de realización persoal	•	•	*	•
	Responsabilidade			•	•
	Carga de traballo	•	•	•	•
Capacidade de tomar decisións		•	*	*	
<p>LEENDA:</p> <ul style="list-style-type: none"> •• Máis do 74% dos traballadores do sector privado coinciden en que son máis favorables para os funcionarios. • Entre o 40% e o 74% dos traballadores do sector privado coinciden en que son máis favorables para os funcionarios. * Entre o 40% e o 74% dos traballadores do sector privado coinciden en que son máis favorables no seu traballo. ███ Máis do 20% de traballadores do sector privado consideran o atributo como o máis importante. █ Entre o 10% e o 19% dos traballadores do sector privado consideran o atributo como o máis importante. 					

Fonte: Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

Todos os traballadores na empresa privada coinciden en que a seguridade é o aspecto máis importante na valoración dun traballo, á vez que consideran esta situación máis vantaxosa para os funcionarios. Así mesmo, unha gran parte dos ocupados actuais da empresa privada opina que a comodidade das condicións de traballo é máis favorable nos empregos da Administración. Os asalariados temporais e os autónomos concédennlle maior importancia a este aspecto que os asalariados fixos e os empresarios.

Os ingresos sitúanse como o terceiro elemento influente na valoración dun emprego, sen distinción segundo categorías (fixos, temporais, autónomos ou empresarios). En canto á comparación coa situación dos empregados públicos, pódense atopar diferenzas, aínda coincidindo todos eles en que os funcionarios gozan dunha situación máis vantaxosa: hai unha

maior proporción de asalariados fixos e empresarios que de traballadores temporais e autónomos que considera a súa situación máis favorable fronte á dos empregados públicos.

Os empresarios forman o único grupo que non lle outorga tanta importancia ao horario e ás vacacións no emprego, aínda que coinciden co resto de traballadores do sector privado (fixos, temporais e autónomos) en que os empregados da Administración teñen unha situación máis vantaxosa.

En canto ás posibilidades de mellora profesional, hai unha maior proporción de autónomos que consideran a súa situación máis desfavorable. O grupo de empresarios é, en relación co resto de categorías profesionais, o que máis importancia lle outorga a este aspecto. Unha vez máis, os empresarios desmárcanse do resto de categorías ao consideraren que as súas posibilidades de realización persoal son máis favorables que as que teñen os funcionarios.

Por último, en canto á capacidade de tomar decisións, ponse de manifesto unha contraposición entre os traballadores por conta propia (empresarios e autónomos) e os asalariados (fixos e temporais). Os empresarios e autónomos considéranse con máis autonomía para tomaren decisións que os funcionarios.

3. RELACIÓN ENTRE A CONFIANZA E A IMAXE DOS FUNCIONARIOS

Neste punto abórdase a análise da confianza nos empregados públicos por parte da cidadanía galega, a partir da valoración que lle outorgan a distintos grupos ou colectivos profesionais (algúns deles formados por funcionarios). Posteriormente, explorarase a relación existente entre a imaxe e a confianza deste colectivo.

No seguinte gráfico móstranse os resultados acerca do grao de confianza nos seguintes colectivos profesionais: bombeiros, médicos, profesores, policía, funcionarios, xuíces, xornalistas e políticos (0 significa menor grao de confianza e 10 o nivel máximo).

Gráfico 2. Confianza nos funcionarios



“De 0 a 10, ¿en que medida confía vostede nos seguintes grupos ou colectivos profesionais?”

Fonte: Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

Os grupos profesionais que obteñen a valoración máis alta en canto ao nivel de confianza que depositan os cidadáns neles son aqueles relacionados coa seguridade, a saúde e a educación (bombeiros, médicos, profesores e policía), actividades que teñen un valor percibido como intrinsecamente positivo.

A valoración da confianza depositada nos funcionarios non é nin excesivamente positiva nin negativa, cunha valoración media de 5,6. Esta puntuación é bastante inferior á concedida a outras categorías profesionais integradas tamén por funcionarios. Así, malia que os bombeiros e policía tamén son empregados públicos, os cidadáns non os relacionan coa imaxe do funcionario de “portelo” ou de atención ao público, que é a que aparece cando se fala de maneira xeral deste colectivo. Neste sentido, como sinala Beltrán (1996), “calquera referencia global á Administración pública [e aos seus empregados] débese tomar con extraordinarias reservas, pois o normal é que incorra en falsas xeneralizacións”. A interacción coas entidades administrativas inducirá a unha percepción negativa se considera que para a resolución de problemas sinxelos é necesaria a realización de procedementos complicados, mentres que, se percibe que se desenvolve dunha maneira sinxela, a súa receptividade será máis elevada (OCDE, 1991: 105). Esta valoración subxectiva da sinxeleza na realización de trámites e xestións evidénciase nun maior ou menor nivel da confianza manifestada tanto na organización como nos empregados públicos que o atenderon, xeneralizando esta percepción a todas as institucións administrativas e a todos os empregados públicos.

Partindo da análise de compoñentes principais⁹ entre os colectivos profesionais considerados, pódese determinar que grupos están máis estreitamente relacionados entre si. O resultado desvela a existencia de dúas dimensións na valoración da confianza nestes grupos. A estreita relación entre as categorías de bombeiros, médicos, profesores e policía poderíase explicar polo feito de que desempeñan tarefas que se identifican como positivas (seguridade, saúde e educación), e que teñen, ademais, un alto grao de interacción co cidadán. A outra dimensión refírese a aqueles grupos cuxo labor queda máis afastado do ámbito cidadán (políticos, xornalistas e xuíces).

Táboa 4. Análise comparada da confianza en distintos colectivos profesionais

	Compoñente	
	1	2
Bombeiros	,816	-,022
Médicos	,714	,272
Profesores	,672	,227
Policías	,595	,415
Políticos	,095	,819
Xornalistas	,126	,758
Xuíces	,400	,678
Funcionarios	,524	,547

Na táboa móstranse as cargas factoriais da matriz de compoñentes rotados a partir do método de extracción de compoñentes principais. O método de rotación que se utilizou é Varimax. A varianza total explicada por este modelo alcanza o 59,3%. O valor do índice KMO é de 0,873.

Fonte: Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

Os funcionarios presentan cargas factoriais moi similares nas dúas dimensións. Este resultado indica unha certa ambigüidade na consideración deste grupo. Por un lado, o labor dos funcionarios, en xeral, é percibido como bo, facendo posible a execución dos servizos públicos e atender os cidadáns, identificándose polo tanto co colectivo de bombeiros, médicos, policía e profesores. Pero, por outro lado, tamén se lles considera afastados dos problemas cotiáns dos cidadáns e atribúenselles outras características negativas, como vimos na análise da imaxe.

A continuación cabe preguntarse se a imaxe que os cidadáns teñen dos empregados públicos está relacionada coa confianza depositada neles.

Desde distintos ámbitos de estudo, analizouse a influencia que ten a imaxe, xa sexa de persoas ou de organizacións, na xeración de confianza nos individuos, e pódese dicir que existe unha relación positiva entre estes dous indicadores. A partir desta hipótese, pódese pensar que hai unha relación positiva entre a percepción da imaxe do grupo de empregados públicos e a confianza que os cidadáns depositan nel. Para poder cuantificar esta relación, realízase unha análise de correlacións¹⁰ entre estas dúas variables, obtendo un valor de 0,615. Este resultado indica, como se anticipaba anteriormente, unha correlación positiva entre estas dúas variables, de tal maneira que se pode dicir que canto mellor é a imaxe dos funcionarios maior é a confianza depositada neste colectivo.

Ao analizar individualizadamente cada un dos tres grupos identificados na mostra (incondicionais, detractores e neutrais), detéctase que aqueles que valoran máis positivamente os funcionarios (incondicionais) tamén mostran un maior nivel de confianza neste colectivo. Pola súa parte, os detractores mostran unha actitude máis reticente na puntuación da confianza nos traballadores das entidades públicas.

A análise de correlacións puxo de manifesto a existencia dunha relación positiva entre a imaxe do colectivo de funcionarios e o nivel de confianza manifestado nel. Este resultado queda afianzado ao analizar, ademais, as valoracións da confianza dos tres segmentos identificados a partir da imaxe dos funcionarios –incondicionais, detractores e neutrais– de tal maneira que o primeiro grupo manifesta o maior nivel de confianza nos funcionarios, mentres que os detractores conceden a puntuación máis baixa.

4. CONFIANZA NA ADMINISTRACIÓN E IMAXE DOS FUNCIONARIOS

Nesta epígrafe análzase o nivel de confianza que os cidadáns galegos manifestan ter nas administracións públicas. Para iso, pídeselle ao entrevistado que valore nunha escala do 0 a 10 o seu grao de confianza nas institucións públicas.

O valor medio obtido é de 5,9. Máis concretamente, os resultados revelan unha porcentaxe superior de entrevistados que concede unha puntuación superior a 6 en relación con aqueles que outorgan unha puntuación inferior a 5. Este valor da confianza na Administración (5,9) é, ademais, lixeiramente superior á manifestada nos funcionarios, que, como se lembra, era de 5,6. Estes datos parecen mostrar que a cidadanía galega manifesta un nivel de confianza máis elevado nas institucións públicas que nos funcionarios.

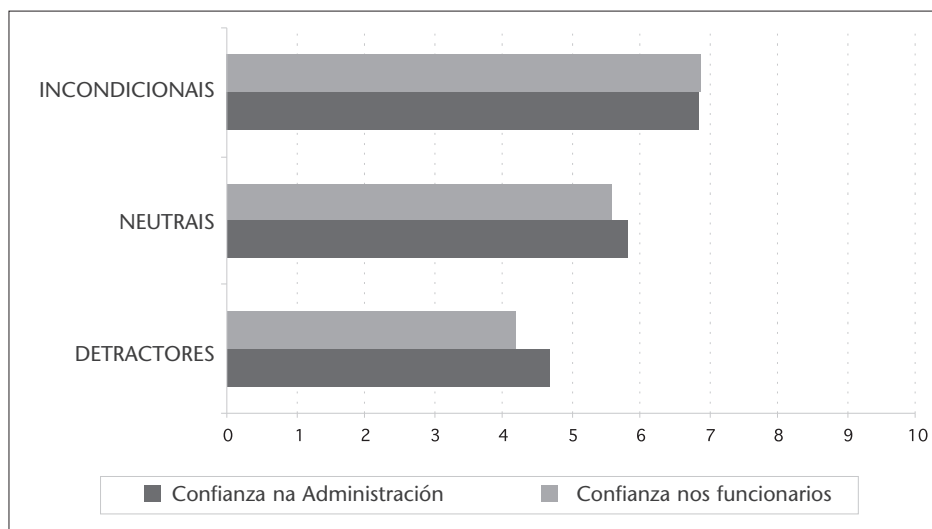
Estes resultados permiten preguntarse se existe algún tipo de relación entre a valoración da confianza na Administración e nos funcionarios, para o que se realiza a análise de correlacións¹¹ entre estas dúas variables. O índice de correlación resultante é de 0,723. O signo positivo indica unha relación positiva entre ambas as variables: a puntuación alta na confianza na Administración relaciónase cunha valoración elevada da confianza nos funcionarios. O valor absoluto, próximo a 1, revela unha forte asociación entre a confianza na Administración e nos funcionarios.

Como se introducía neste artigo, os funcionarios son a cara visible da Administración, a través dos cales os cidadáns entran en contacto con ela, xa sexa para solicitar información, realizar trámites, etc. Polo tanto, cabe pensar que, se a imaxe dos funcionarios non é boa, a confianza na Administración non será moi elevada.

A partir da análise de correlacións, pónense en relación estas dúas variables: imaxe dos funcionarios e confianza na Administración. O coeficiente de correlación resultante é de 0,547. Neste caso, como se podía pensar, as dúas variables presentan tamén unha relación positiva, aínda que cun índice de correlación que se pode considerar moderado entre a imaxe dos funcionarios e a confianza na Administración.

Para mostrar graficamente a relación entre imaxe e valoración da confianza na Administración e os funcionarios, preséntanse a continuación as valoracións medias da confianza, tanto nos empregados como nas entidades públicas, a partir da segmentación da mostra, atendendo á actitude dos funcionarios (detractores, neutrais e incondicionais). Como se lembrará, esta segmentación realizouse en función da imaxe dos empregados públicos.

Gráfico 3. Confianza na Administración e nos funcionarios a partir da imaxe cara aos funcionarios



Fonte: Datos da Enquisa panel sobre sociedade e Administración en Galicia. Elaboración propia.

Como xa se observou noutras ocasións, o gráfico mostra, sen lugar a dúbidas, que aqueles que valoran máis positivamente a imaxe dos funcionarios (incondicionais) tamén presentan un maior nivel de credibilidade na Administración (6,9). Os “detractores”, polo seu lado, móstranse máis reticentes na puntuación da confianza nas entidades públicas, concedendo unha cualificación que queda por debaixo do 5 (4,7).

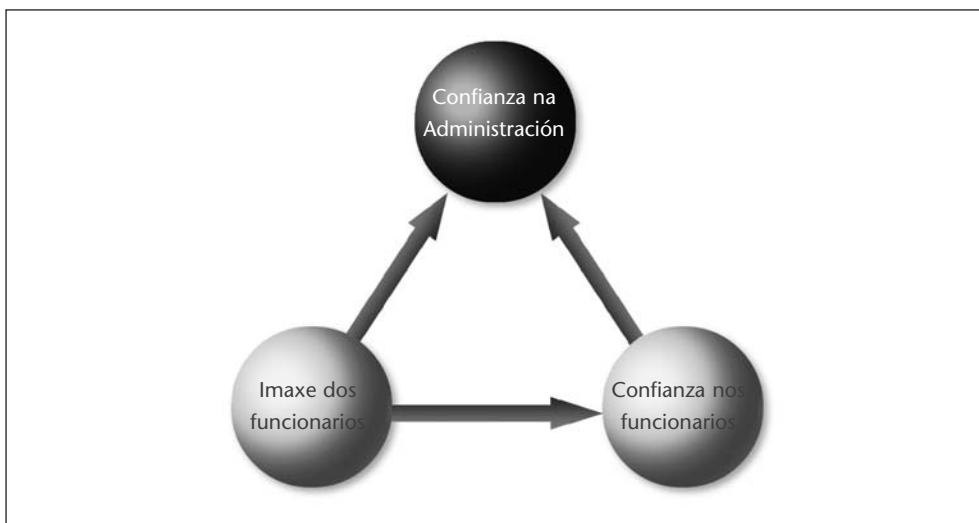
Ao mostrar de maneira comparada no gráfico a confianza na Administración e nos funcionarios para os tres grupos considerados, pódese apreciar que os “incondicionais” lle conceden a mesma valoración tanto á entidade como ao persoal que traballa ao seu servizo (6,9).

Maiores diferenzas mostran os “detractores”, os cales valoran bastante máis positivamente as administracións públicas (4,7) que o persoal que traballa nelas (4,2), aínda que en ningún dos dous casos conceden unha puntuación superior ao 5.

5. CONCLUSIÓNS

O obxectivo deste artigo era delimitar os atributos que definen en maior medida o colectivo de empregados públicos, para identificar a relación que pode existir entre a imaxe e a confianza nos funcionarios, e, xa que logo, na Administración.

Gráfico 4. Relación entre as categorías analizadas



Fonte: Elaboración propia

A continuación, resúmense as principais conclusións referidas á relación existente entre as categorías analizadas: imaxe, actitudes e confianza, diferenciando nesta última entre a confianza dos cidadáns nos empregados públicos e a confianza na Administración.

IMAXE

En relación coa imaxe, dúas son as principais conclusións. En primeiro lugar, en canto á caracterización dos funcionarios, destaca que, de maneira espontánea, máis da metade dos entrevistados relaciona os funcionarios cun atributo que presenta connotacións negativas. Esta caracterización matízase ao pedirles aos entrevistados que lle atribúan unha calidade aos funcionarios a partir dunha lista cerrada de adxectivos, entre os que se atopan tanto cualificativos que outorgan unha calidade positiva como negativa. Destacan na valoración máis positiva os adxectivos de honrados, escrupulosos co cumprimento das normas, bos profesionais, competentes e responsables. Entre os cualificativos incluídos na valoración cun significado negativo, destaca a lentitude.

En segundo lugar, en relación coas condicións de traballo e prestixio social, analizándoas desde unha perspectiva comparada cos traballadores do sector privado, destaca a apreciación xeneralizada de que o salario (61%) e o prestixio social (48%) son máis elevados para os funcionarios; non obstante, cando se trata de valorar o control dos empregados do sector privado sobre o seu traballo, invértese a tendencia, de maneira que un 73% dos entrevistados lles atribúe esta calidade, en maior medida, aos traballadores da empresa. Non obstante, en relación coa responsabilidade no emprego (capacidade de tomar decisións, carga de traballo e responsabilidade), a maior parte dos traballadores do sector privado atribúenlle de maneira equitativa esta calidade tanto ao sector público como ao privado.

En xeral, a sociedade galega valora máis positivamente as condicións de traballo do sector público, o que resulta coherente co feito de que á hora de valorar un emprego se destacan aqueles aspectos que se corresponden coas “condicións obxectivas de traballo”, isto é: seguridade no emprego, comodidade, horario e vacacións e ingresos. En contraposición, aqueles aspectos en que os empregados da empresa privada se sitúan nunha posición relevante fronte aos funcionarios son, pola súa vez, aos que menos importancia se lles concede na valoración dun emprego. Por iso, resulta lóxico que, ao preguntarlles se estarían dispostos a cambiar o seu traballo actual por un similar na Administración, a maioría dos traballadores responda afirmativamente, excepto no grupo de empresarios, pois aínda que aproximadamente o 50% si que estaría disposto a cambiar por un traballo de funcionario o outro 50% non o faría.

Todos os empregados da empresa privada coinciden en que a seguridade no posto de traballo é o aspecto máis importante. Por orde de importancia, séguenlle a comodidade, os ingresos e o horario e as vacacións, aínda que hai un grupo que lle outorga menos importancia ao horario e ás vacacións: os empresarios.

ACTITUDES

Atendendo á descrición dos empregados públicos, realizouse unha clasificación dos entrevistados en tres categorías: os “incondicionais”, formado por aqueles que sistematicamente mostran valoracións positivas dos funcionarios; os “detractores”, que se posicionan nunha valoración negativa dos empregados públicos; e os “neutrais”, que se caracterizan por non mostrar unha postura clara na cualificación destes traballadores, posicionándose entre as puntuacións concedidas polos incondicionais e os detractores.

Atendendo á confianza nos empregados públicos e nas institucións, os datos mostran que aqueles entrevistados cunha imaxe máis negativa dos empregados públicos tamén presentan niveis inferiores de confianza tanto nos empregados como nas institucións públicas. No extremo oposto, como cabería esperar, atópanse os “incondicionais”, que, mostrando a imaxe máis positiva dos funcionarios, outorgan as puntuacións máis elevadas de confianza nos empregados e institucións administrativas. Esta información apunta cara a unha posible relación entre a imaxe e a confianza nos empregados públicos.

En último lugar, analízase a relación entre a valoración da imaxe que os cidadáns galegos manifestaron ter nos funcionarios e a confianza que depositan nas institucións públicas. Neste sentido, aqueles que valoran máis positivamente os funcionarios (incondicionais) tamén mostran un maior nivel de credibilidade na Administración (6,9). Os “detractores”, polo seu lado, móstranse máis reticentes na puntuación da confianza nas entidades públicas, concedendo unha cualificación que queda por debaixo do 5 (4,7).

CONFIANZA

Outro tema de grande importancia abordado no artigo é a confianza que os cidadáns galegos manifestan ter tanto nos empregados públicos como na Administración. A importancia da análise da confianza nas institucións públicas e nos seus empregados resulta de interese debido á súa relación directa coa idea de lexitimidade do público na vida social.

a) Empregados públicos

A confianza que os entrevistados teñen nos funcionarios, aínda que non é moi elevada, pódese cualificar como aceptable, cunha puntuación media de 5,6, nunha escala de 0 a 10.

Ao analizar en perspectiva comparada a confianza dos cidadáns galegos en distintos grupos de profesionais, destacan en sentido positivo os grupos de bombeiros, médicos, profesores e policía, profesións que *a priori* poden ser consideradas como intrinsecamente positivas e beneficiosas para o cidadán. Por outra parte, na posición oposta encontramos os xuíces, políticos e xornalistas. A confianza nos “funcionarios” situaríase a medio camiño da alcanzada por senllos grupos. Este resultado indica unha certa ambigüidade, pois aínda que o labor dos funcionarios é necesario para a execución dos servizos públicos e pódese relacionar, polo tanto, o seu labor cunha actividade positiva e próxima aos cidadáns, por outra parte tamén se lles considera afastados dos problemas cotiáns da cidadanía.

Por último, xorde a pregunta de se a imaxe que os cidadáns teñen dos empregados públicos garda relación coa confianza depositada neles. Os resultados da análise de correlacións ($r = 0,615$) permiten concluír que a imaxe e a confianza no colectivo de funcionarios están relacionadas positivamente.

b) Administración pública

A valoración media da confianza dos cidadáns galegos nas administracións públicas é de 5,9 sobre 10. Comparando en termos xerais este resultado coa media de valoración da confianza no grupo de funcionarios (5,6), conclúese que os galegos lle conceden maior credibilidade á institución que ao seu persoal. Outro resultado extraído da análise presentada é a existencia dunha correspondencia entre a valoración da confianza na Administración e nos funcionarios ($r = 0,723$), de tal maneira que, canto maior sexa a confianza nas administracións, maior será a confianza nos funcionarios. En definitiva, aínda que en termos xerais a confianza que os galegos depositan nas institucións públicas é maior que nos funcionarios, as dúas valoracións están relacionadas, confirmando a hipótese exposta ao inicio do estudo de que os funcionarios son a cara visible da Administración, o cal permite establecer un paralelismo entre a institución e o seu persoal. En termos xerais, tras a análise da confianza nas institucións públicas, apréciase unha valoración positiva que lexitima o lugar do público na sociedade galega.

En definitiva, partindo da idea de que o funcionario constitúe o rostro visible da Administración pública fronte á cidadanía e que na realización das súas competencias diarias, ademais de pór en risco o seu propio prestixio profesional, pon tamén o da Administración á que representa, pódese inferir que unha mellor imaxe dos empregados públicos reverterá nunha maior confianza neste colectivo e, xa que logo, na Administración. A identificación daqueles atributos que se asocian no imaxinario social ao colectivo de funcionarios constitúe a base sobre a que iniciar un proceso de reflexión para a mellora das administracións que permita reforzar a receptividade da cidadanía cara ao público e, en definitiva, a lexitimidade do sistema.

Notas

- 1 O traballo de campo levouse a cabo no primeiro semestre do ano 2008. O número de participantes neste estudo foi de 3.470 residentes en Galicia, cun erro de mostra de $\pm 1,70$ ao nivel de confianza do 95,5%.
- 2 O concepto de estereotipo presenta diferentes acepcións, entre as que destacan as seguintes características: refírense aos trazos que identifican un grupo concreto dentro da sociedade; non responden a feitos obxectivos (motivacións, actitudes, valores, expectativas); existe un certo consenso social acerca deles e son resistentes ao cambio.
- 3 Citado por Del Pino, E. en *Los ciudadanos y el Estado* (2004: 123).
- 4 Técnica multivariante para a agrupación de casos en función da similitude entre eles.
- 5 Proba T de diferenza de medias cun nivel de confianza do 95%.
- 6 A idea de que os funcionarios teñen maior prestixio social que os traballadores da empresa privada xa a puña de manifesto a autora Renate Mayntz (1985) ao explicar que naquelas sociedades en que a Administración pública está institucionalmente diferenciada como un subsistema funcional especial, cun sistema de ingreso específico e cunha regulación sectorial concreta, a sociedade tende a distinguir a estes cidadáns cun status especial, diferenciándoos do resto de traballadores e, neste caso, segundo os resultados obtidos, cun status superior.
- 7 Para distinguir esta categoría da de autónomo, enténdese que os empresarios contan con persoal que traballa ao seu cargo.
- 8 Citado por Del Pino, E. en *Los ciudadanos y el Estado* (2004: 136).
- 9 Técnica de análise estatística multivariante de síntese de categorías de análise.
- 10 Correlación de Pearson (r): índice que indica a forza e a dirección da relación entre dúas variables.
- 11 Coeficiente de correlación de Pearson. Proba 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 e 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. e 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. e 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. e 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. e K. Newton. 2008. "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n.º 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 públicas 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%C3%ABlicas.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.
- Ruiz, J.; Del Pino, E. e E. Cuéllar. 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. e 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. e 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. Universidade de Santiago de Compostela e ALBERTO VAQUERO GARCÍA _Departamento de Economía Aplicada. Universidade de Vigo _[47-66]

Análise económica do litoral galego: situación actual e perspectivas futuras



& *Resumo/Abstract: O obxectivo deste traballo é realizar un estudo socioeconómico do litoral galego por municipios costeiros agrupados en comarcas. O estudo identifica os principais recursos para a costa galega e as oportunidades de futuro para este espazo económico.&*

& *Palabras clave: Desenvolvemento económico, recursos, litoral, análise comarcal, oportunidades económicas.*

1. INTRODUCCIÓN

A análise económica do litoral sempre foi unha cuestión de vital importancia para Galicia, ao contar cun espazo cheo de recursos naturais que deben ser protexidos e, ao mesmo tempo, aproveitados para o desenvolvemento económico dentro dun marco de crecemento sustentable.

O 59% da poboación galega reside na costa galega, nunha extensión inferior ao 10% do territorio da comunidade autónoma. Tanto en termos de PIB *per capita* como en renda familiar dispoñible, as comarcas do litoral presentan mellores indicadores que o resto de Galicia, o cal explica o seu maior grao de desenvolvemento económico e benestar. Non obstante, e como se demostrará a continuación, a heteroxeneidade é unha das notas máis destacables da realidade económica dos municipios que conforman a costa galega.

Este estudo ten como obxectivo analizar, desde a perspectiva económica, a situación actual e as perspectivas para os próximos anos dos concellos que conforman o litoral galego. Esta análise realizarase desde unha dobre perspectiva: en primeiro lugar, baseándose nas comarcas costeiras establecidas no recentemente aprobado Plan de Ordenación do Litoral (POL) da Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas¹ e, en segundo lugar, a través das zonas territoriais definidas no mapa comarcal de Galicia da Consellería do Medio Rural².

Para realizar este exercicio, tras a introdución, o segundo punto céntrase na análise demográfica, ao tratarse dun dos elementos que máis incide sobre a situación económica. No terceiro realízase un estudo dos diferentes sectores económicos. O cuarto sinala as principais oportunidades futuras das comarcas costeiras galegas, mentres que o quinto estuda as súas principais limitacións para o desenvolvemento económico e as actuacións para mellorar a situación. Finalmente, preséntase unha serie de conclusións.

2. ANÁLISE COMARCAL DA POBOACIÓN: PRINCIPAIS INDICADORES DEMOGRÁFICOS

O cadro 1 determina a distribución por concellos do litoral galego, a partir da dobre clasificación de comarcas costeiras e mapa comarcal anteriormente citada. Neste espazo vivían en 2009 máis de 1,6 millóns de habitantes, o 59% da poboación galega, rexistrando un aumento poboacional medio durante o período 2000-2008 do 4,4%, máis do dobre do experimentado por termo medio en Galicia, fronte ao descenso do interior, cunha caída media do 1,3% (IGE, 2010a).

En consecuencia, maniféstase unha crecente polarización da poboación galega cara ao territorio costeiro, como resposta ás maiores e mellores oportunidades laborais polos seus numerosos e valiosos recursos económicos e naturais. No entanto, cómpre relativizar este crecemento poboacional do litoral, xa que, comparado co rexistrado en España (14%), aquel resulta de menor intensidade. En boa medida, este resultado débese ao importante fluxo de poboación inmigrante, atraída polo dinamismo da economía española ata finais de 2007, situación que non se reproduciu en Galicia na mesma intensidade.

Por comarcas costeiras, compróbase (cadro 2) como o 50,7% da poboación do litoral reside nas Rías Baixas e no golfo Ártabro (34,9%). Analizando as taxas de crecemento demográfico durante o período 2000-2008, constátase como a comarca costeira Costa Sur é a que rexistra un maior dinamismo (9,3%), cun importante crecemento en todos os seus municipios, especialmente en Tomiño (19,1%), no Rosal (10,5%) e en Oia (9,1%), en boa medida por seren concellos dentro da área de influencia de Vigo.

A segunda comarca costeira con maior crecemento poboacional foi O Golfo Ártabro (6,1%), pero con dinámicas demográficas ben diferenciadas a nivel municipal, debido á súa ampla extensión territorial, destacando os incrementos poboacionais da zona da Coruña, en especial nos municipios de Culleredo (32,7%), Arteixo (30,7%) e Sada (27,4%).

Este resultado contrasta co observado nos municipios da zona de Ferrol, especialmente nos concellos de Ferrol, Neda, Fene e Mugardos, que recollen perdas notables de poboación, debido ás sucesivas reconversións navais, que repercutiron de xeito moi negativo sobre a economía da zona, xerando un éxodo poboacional cara a outros concellos. Porén, isto non sempre é así; por exemplo, en Narón, grazas a unha eficaz política urbanista e a un aumento importante da dotación de servizos sociais, conseguiuase un aumento da poboación próximo ao 22%.

Na comarca costeira das Rías Baixas prodúcese un incremento poboacional similar á media do litoral, aínda que con notables diferenzas por zonas: Pontevedra (7,4%), O Salnés (5,9%), Vigo (5,4%) e O Morrazo (4%) recollen os maiores aumentos, fronte ás perdas de poboación de Noia-Muros (-5,5%) e Caldas-O Sar (-2,4%). Compróbase, polo tanto, como os municipios do sur están recollendo un maior incremento poboacional, fronte ao retroceso da zona norte das Rías Baixas. Este resultado parece responder ao maior dinamismo económico de Vigo, Pontevedra e O Salnés, que serve como foco de atracción de poboación.

A comarca costeira do Arco Bergantiñán é a que rexistra un maior estancamento poboacional, aínda que con desigual resultado por concello. Así, os maiores aumentos déronse en Carballo (8,4%) e na Laracha (3,5%), que están crecendo polo pulo industrial do municipio próximo de Arteixo. O resto de concellos rexistran importantes descenso, especialmente Malpica (-12,9%), Cabana de Bergantiños (-12%) e Ponteceso (-10,8%). É de esperar que a próxima finalización das obras do porto exterior da Coruña, o novo polígono industrial de Morás e a relocalización de moitas empresas desde a comarca da Coruña aos municipios lindeiros xeren un aumento poboacional nos municipios que compoñen O Arco Bergantiñán.

De todas as comarcas costeiras, a que recolle unha maior perda de poboación é A Costa da Morte (-6,1%). Este importante descenso responde á súa elevada taxa de desemprego e á súa baixa renda familiar (a máis alta e baixa de todo o litoral, respectivamente). Por último, na comarca costeira das Rías Altas tamén se recolle unha perda importante de poboación, aínda que de contía inferior á anterior comarca (-5%), especialmente nos municipios de Mañón (-15,7%), Ortigueira (-14,3%), O Vicedo (-13,5%) e Cariño (-8,3%), como consecuencia dun escaso desenvolvemento económico.

Un segundo indicador demográfico que condiciona a capacidade económica dun territorio é o peso da poboación de 65 ou máis anos (cadro 2). En 2008 o litoral galego tiña un 18,8% da súa poboación neste tramo de idade, 2,8 puntos menos que a media galega. Por comarcas costeiras, As Rías Baixas (17,4%) é a menos envellecida, sendo, ademais, onde reside máis poboación e unha das que rexistra un maior aumento de habitantes. En segundo lugar, atópase a comarca lindeira da Costa Sur (18,6%).

A comarca do Golfo Ártabro, a segunda por importancia poboacional, recolle unha porcentaxe de habitantes de 65 ou máis anos do 19,5%, debido ao peso da poboación de máis idade nos concellos de Betanzos (23,1%) e Ferrol (21,9%).

O resto de comarcas costeiras presentan un elevado índice de envellecemento poboacional; este sería o caso das Rías Altas (25,7%), A Costa da Morte (22,7%), A Mariña Luguesa (22,4%) e O Arco Bergantiñán (22,3%). Estas cifras están xerando, desde hai anos, proble-

mas importantes para estas comarcas, sobre todo por teren concellos de reducido tamaño e con escaso dinamismo empresarial.

Ademais, e a diferenza doutras comunidades autónomas, en Galicia en xeral e no litoral galego en particular, a escasa incorporación de poboación estranxeira non permitiu un rexuvenecemento poboacional, situación que si se produciu na maior parte do territorio español. Salvo contadas excepcións³, a presenza de estranxeiros en Galicia resulta moi discreta (3,4% de media en Galicia e 3,6% no litoral).

Para paliar os efectos deste envellecemento, a Xunta de Galicia presentou en marzo de 2010 o Plan Estratégico de Galicia 2010-2014, para garantir, entre outros obxectivos, un maior impulso demográfico de Galicia. É de esperar que nos próximos anos se consiga mellorar a estrutura de idades da poboación galega, o que permitirá reducir as fortes taxas de dependencia actuais.

3. ANÁLISE ECONÓMICA SECTORIAL

O primeiro indicador para coñecer a relevancia dun determinado sector económico é determinar o volume de emprego que xera. A maior parte da poboación ocupada no litoral galego atópase no sector servizos (67,2%). Non obstante, este resultado, a todas luces esperable, resulta conveniente matizalo en función da especialización relativa de cada comarca, isto é, na importancia de cada sector en relación cos valores medios do litoral.

Desta forma, considerando o grao de especialización relativa, o sector servizos predomina nas comarcas do Golfo Ártabro e As Rías Baixas, debido ao peso dos sectores público, financeiro, comercial e turístico. Noutras tres comarcas predomina relativamente o sector primario (A Costa da Morte, A Mariña Luguesa e As Rías Altas), onde se comproba a existencia de municipios eminentemente pesqueiros: Burela, Celeiro (Viveiro), Cariño, Camariñas, Fisterra e Muxía. Finalmente, destaca a especialización relativa na construción nas comarcas da Costa Sur e O Arco Bergantiñán, que, precisamente por esta circunstancia, se atopan moi afectadas pola actual crise inmobiliaria.

As principais actividades do sector primario do litoral son a actividade pesqueira (con 56 portos), o marisqueo e a acuicultura, todas elas altamente industrializadas grazas á actividade conserveira e conxeladora. A pesca desembarcada na comarca costeira das Rías Baixas supuña en 2008 o 55,6% de toda Galicia (cadro 3), seguida do Golfo Ártabro (20,7%). Nestas dúas comarcas atópanse tres dos portos máis importantes de Galicia (Vigo, Ribeira e A Coruña), xunto a outros máis pequenos de gran tradición pesqueira (Cedeira, Noia, Muros, Portosín, Rianxo, A Illa de Arousa, Carril, Cambados e O Grove). Séguenlle por orde de importancia as comarcas costeiras da Mariña Luguesa, co porto de Burela, e As Rías Altas, co de Celeiro, ambas co 10,2% do total da pesca desembarcada.

Á actividade pesqueira extractiva hai que engadir a crecente importancia do marisqueo e a acuicultura⁴. Novamente, a comarca costeira das Rías Baixas, con máis do 50% de todo o marisqueo de Galicia, é a principal produtora, debido á riqueza das rías de Vigo, Pontevedra, Arousa e Noia-Muros, sendo o seu principal produto o mexillón (90,5%), que supón o 98% de todo o xerado a nivel nacional. Novamente, As Rías Baixas, co 31,8% do total de plantas acuícolas de toda Galicia, é a comarca con maior desenvolvemento do sector, seguida da Costa da Morte (27,3%) e das Rías Altas (18,2%).

Polo que respecta ao subsector agrícola e gandeiro, maniféstase unha perda importante de poboación ocupada, situación difícil de corrixir. Ao desinterese polas tarefas agrícolas hai

que engadir os problemas estruturais do campo, en especial o reducido tamaño das explotacións, que dificulta a súa rendibilidade económica. Ademais, a presión urbanística sufrida por todo o litoral galego incentivou a venda de terreos para a construción de vivendas, sobre todo urbanizacións, fronte ao uso agrícola. Aínda así, nas comarcas das Rías Baixas e Costa Sur maniféstase certo desenvolvemento. Na primeira prodúcese certa especialización en cultivos de hortalizas, millo e viño (con Denominación de Orixe Rías Baixas), mentres que na segunda, ademais da explotación vinícola, existe unha importante produción de kiwis, leitegas, tomates e pementos.

Compróbase un reducido peso do subsector gandeiro na economía do litoral, xa que se atopa máis desenvolvido na Galicia interior, o que xustifica o progresivo descenso no número de explotacións (-16,2%) durante o período 2000-2008.

Ademais, todo o litoral galego, igual que o resto de Galicia, presenta un significativo desenvolvemento da produción madeireira (CES Galicia, 2009)⁵, sendo a comarca costeira das Rías Baixas onde este sector se atopa máis presente, especialmente no municipio de Pontevedra, que conta cunha das dúas plantas que ENCE ten en España. Na zona do Sar encóntrase a empresa FINSA (Financiera Maderera, S.A.), líder a nivel europeo en fabricación de taboleiros e produtos forestais. Na comarca costeira do Arco Bergantiñán está instalada a fábrica de produción de taboleiros Unemsa. Finalmente, a comarca costeira do Golfo Ártabro conta con varias industrias de transformación da madeira, como a planta de Tafibra⁶ en Betanzos.

A partir do indicador industrial do *Anuario Económico de La Caixa*⁷, compróbase como as comarcas costeiras das Rías Baixas (40,6%) e do Golfo Ártabro (38,4%) supoñen o 79% do total da industria do litoral galego. Moi lonxe deste nivel de produción atópanse o resto das comarcas (gráfico 1).

Ao analizar a situación industrial da comarca das Rías Baixas, é imprescindible sinalar a industria automobilista de Vigo, liderada polo grupo PSA-Peugeot Citroën, cunha produción anual de máis de 450.000 vehículos e todas as actividades accesorias que nacen en torno á Zona Franca. A importancia da industria é tal que supón o 20% do PIB galego, sendo a industria que máis exporta, convertendo Galicia na quinta comunidade autónoma por importancia do sector do automóbil. Nesta mesma comarca, nas zonas de Noia-Muros, A Barbanza e O Morrazo existe unha importante industria conserveira, de conxelados e transformados, que xera un importante volume de emprego, sobre todo feminino. Outros importantes sectores son a construción naval, sobre todo en Vigo e O Morrazo, a pesar das sucesivas reconversións industriais.

A segunda gran comarca industrial do litoral é O Golfo Ártabro, onde predomina a industria téxtil, especialmente polo grupo Inditex, tanto polo volume de emprego xerado como por facturación, xa que o valor xerado só é superado polo da industria do automóbil. Un segundo sector económico vital para a comarca do Golfo Ártabro é o enerxético⁸, pola existencia da refinaría da multinacional Repsol-YPF, unha planta regasificadora en Mugarbos e un proxecto de biorrefinaría en Ferrol. Ademais, no municipio de Arteixo, prodúcese a totalidade de enerxía térmica do litoral galego con dúas plantas de Gas Natural-Unión Fenosa, contando ademais con outras industrias destacables, como a construción naval (especialmente en Ferrol), forestal⁹, agroalimentaria¹⁰, minaría¹¹, bebidas¹² e aluminio¹³.

A terceira comarca con maior índice industrial, moi afastada en importancia das dúas primeiras, é a das Rías Altas (10%). A súa actividade atópase polarizada na zona da Mariña Occidental, nos concellos de Xove, Lago e Cervo, coa multinacional Alúmina Aluminio. Ademais, a comarca é a maior produtora de enerxía eólica (30,1%) do litoral (gráfico 2). As

restantes catro comarcas (O Arco Bergantiñán, A Costa da Morte, A Mariña Luguesa e a Costa Sur) apenas supoñen conxuntamente o 10,9% da actividade industrial da costa galega.

Ata 2008 a construción era un dos principais motores económicos do litoral galego, tanto en termos de xeración de emprego como de facturación, ao que hai que engadir os importantes ingresos municipais obtidos pola actividade. Non obstante, este *boom* inmobiliario traducíuse nunha forte presión urbanística sobre o litoral, con importantes consecuencias sobre o medio ambiente e o desenvolvemento sustentable.

Durante o período 2001-2007 a actividade construtora na costa galega incrementouse nun 16%, aínda que con diferentes niveis por comarcas, sendo especialmente importante na Mariña Luguesa. Na zona da Mariña Oriental rexistrouse un aumento do 41,9%, o que xerou un elevado exceso de vivenda¹⁴ (56,5%) que non se correspondeu co crecemento demográfico (2,7%). Algo similar sucedeu na zona da Mariña Central, cun importante crecemento no número de vivendas (21,9%), mentres que o aumento poboacional foi unicamente do 6,1%.

Pola contra, a comarca costeira das Rías Baixas experimentou un crecemento do número de vivendas por debaixo da media do litoral, en especial nas zonas de Vigo (10,3%), Noia-Muros (11,4%), O Morrazo (12,5%) e Pontevedra (14,2%). Ademais, constátase como o indicador para Caldas-O Sar (18,5%), O Salnés (19,6%) e A Barbanza (42,1%) supera de sobra a media do litoral, posiblemente para cubrir a demanda estival e/ou por tratarse de zonas residenciais próximas a unha grande urbe.

Finalmente, aínda que na comarca costeira do Golfo Ártabro se rexistra un crecemento do número de vivendas notablemente inferior á media do litoral, o seu comportamento foi moi heteroxéneo. As zonas que maior aumento experimentaron foron A Coruña (12,6%), Ferrol (15,9%) e Betanzos (18,4%), mentres que as súas poboacións recollen unhas variacións do 9,3%, -0,5% e 8,1%, respectivamente.

Analizando a situación para a zona da Coruña, obsérvase unha forte relación entre o aumento de vivendas e poboación, malia que este crecemento tivo lugar nos municipios limítrofes, basicamente para satisfacer uns demandantes de vivendas que non pode pagar o prezo dunha residencia na cidade. Así mesmo, resulta curioso como a zona de Ferrol rexistrou un importante aumento no número de vivendas de forma paralela ao descenso de poboación, o que se pode deber a un comportamento especulativo. A zona de Betanzos ten un importante crecemento tanto en vivenda como en poboación, por un dobre motivo: serve de residencia para as persoas que traballan na zona da Coruña e Ferrol, e tamén para os períodos estivais.

Das sete comarcas costeiras, As Rías Baixas (49,9%) e O Golfo Ártabro (39,9%) son as dúas con maior especialización no sector servizos. Na primeira, atópanse as grandes áreas comerciais de Vigo, cunha clara proxección comercial cara a Portugal e Pontevedra, cun importante número de centros comerciais¹⁵.

A comarca costeira do Golfo Ártabro ten na cidade da Coruña o seu máximo expoñente de cabeceira comercial, que inclúe a subárea de Carballo, Betanzos e Cee, ademais de parte da poboación das áreas comerciais de Ferrol, Lugo e Santiago de Compostela. Desde hai dúas décadas, constátase un importante aumento de grandes superficies, que conviven con negocios implantados desde hai moitos anos, o que provocou un sobredimensionamento comercial que, sen dúbida, xerará un importante peche de pequenos comercios ou incluso a reconversión dalgún centro comercial con reducida ocupación.

Esta comarca conta, na zona de Ferrol, coa terceira gran área comercial en Galicia, con influencia ata Ortegá, As Pontes de García Rodríguez e Pontedeume-Miño, con 200.000 potenciais compradores, onde predomina o pequeno comercio, que trata de convivir cos grandes centros comerciais da zona. O gráfico 3 resume o peso da actividade comercial por comarcas costeiras.

A actividade turística está moi presente en todo o litoral, pero é na comarca costeira das Rías Baixas onde ten o seu maior expoñente. En 2008, o número de prazas hoteleiras dispoñibles triplicaba a oferta do Golfo Ártabro, segunda comarca turística do litoral. No primeiro caso, as comarcas que presentan un maior índice turístico¹⁶ son Vigo, Pontevedra e O Salnés. O Golfo Ártabro é a segunda comarca costeira turística do litoral. Na Coruña, ademais das súas praias e da súa infraestrutura hoteleira, existe unha ampla oferta cultural e de congresos.

Finalmente, se se relativiza o índice turístico en relación co número de habitantes, compróbase como as comarcas da Costa Sur (1,22) e das Rías Baixas (1,16) presentan os indicadores máis elevados. O cadro 4 resume os principais indicadores da actividade turística por comarcas.

Ademais, nalgúns zonas do litoral está moi presente o sector financeiro, xa que se atopan todas as sedes das institucións crediticias galegas: Caixa Galicia e Banco Pastor na Coruña, Caixanova en Vigo¹⁷ e o Banco Echeverría en Betanzos. Finalmente, o sector público tamén está moi presente no litoral, en especial nas cidades da Coruña, Ferrol, Pontevedra e Vigo, onde existen numerosas institucións.

Aínda que o benestar non se pode asociar directamente a un maior nivel de renda, resulta evidente que unha renda máis elevada se adoita traducir en maior prosperidade, de aí que sexa interesante analizar a situación deste indicador como variable proxy para coñecer o grao de benestar da poboación.

O PIB *per capita* no litoral galego en 2007 era de 20.439 € (cadro 5), unha cifra sensiblemente superior á media da comunidade autónoma (19.762 €). Tamén a renda familiar dispoñible por habitante en 2007 no litoral (13.666 €) era lixeiramente superior á media galega (13.547 €).

Por comarcas, maniféstase unha forte heteroxeneidade. O Golfo Ártabro (14.088 €) e A Mariña Luguesa (13.804 €) son as dúas con maior nivel de renda dispoñible por habitante. O primeiro caso débese á influencia da cidade da Coruña, mentres que o segundo é por contar coa proximidade da multinacional Alúmina Aluminio, o porto de Burela e o potencial turístico de Ribadeo, ademais de dispor dunha poboación relativamente pequena, que eleva o indicador económico.

A renda *per capita* das Rías Baixas está en torno á media do litoral, pero existen importantes diferenzas por zonas. Pontevedra (14.378 €) e Vigo (14.335 €) son as dúas zonas con maior nivel de renda, situación que contrasta con Noia-Muros (12.311 €) e A Barbanza (12.304 €). Estes dous últimos resultados parecen deberse á forte presenza do sector conserveiro, con man de obra predominantemente feminina e cuns salarios medios máis baixos que noutros sectores. Nas comarcas do Arco Bergantiñán (12.062 €) e da Costa da Morte (11.929 €) obtéñense os menores niveis de renda. A súa escasa actividade económica e a forte especialización no sector da construción e primario, respectivamente, explican este forte diferencial de rendas.

4. AS PRINCIPAIS OPORTUNIDADES ECONÓMICAS PARA O LITORAL GALEGO

Malia o anunciado recorte orzamentario en materia de infraestruturas, para os próximos anos está prevista a realización de importantes investimentos, como o porto exterior da Coruña, que complementará ao de Ferrol, permitindo un maior desenvolvemento económico da comarca do Golfo Ártabro. Tamén está planificada a construción dun importante número de infraestruturas terrestres: a autovía transcantábrica, as autovías entre Carballo e Fisterra, Noia e Brión, a do Salnés e a vía ártabra. Ademais, é de esperar que nos próximos anos se finalicen as obras do AVE A Coruña-Vigo-Madrid e o AVE Vigo-O Porto.

No litoral galego existe unha importante industria en actividades estratéxicas, como as do automóbil, téxtil, naval, conserveiro, enerxético, forestal e aluminio, que se poden ver potenciadas co importante papel que desempeñan os polígonos empresariais (Ferreiro *et al.*, 2010b). En 2010 no litoral atopábase o 60% de toda a superficie de polígonos industriais, destacando por superficie dispoñible as comarcas do Golfo Ártabro (A Coruña con 7,9 millóns e Ferrol con 2,6 millóns de metros cadrados) e As Rías Baixas (Vigo con 6,9 millóns de metros cadrados). Ao anterior hai que engadir os 1,5 millóns de metros cadrados previstos no novo polígono de Morás-Arteixo.

Nos municipios costeiros atópanse as principais cabeceiras comerciais de Galicia. É de esperar que as comarcas da Coruña, Vigo e, en menor medida, Ferrol e Pontevedra sigan liderando o sector do comercio en Galicia. Neste sentido, é de agardar que o centro comercial IKEA na Coruña potencie a consolidación do liderado comercial.

Galicia é unha potencia pesqueira, pero a sobreexplotación de certos caladoiros orixinou un descenso importante do volume da pesca extractiva. Xunto co anterior, a industrialización pesqueira, cuxo máximo expoñente é o sector conserveiro, deberá manter o seu liderado europeo ofrecendo un produto de maior calidade, pois só así se poderá facer fronte á entrada de conservas a prezos máis baixos a causa dos acordos asinados entre a UE e varios países asiáticos.

Ademais, cómpre apostar por outras actividades, como a forestal, tan presente no litoral galego, sobre todo nas comarcas costeiras das Rías Baixas, O Golfo Ártabro e O Arco Bergantiñán, ou a produción vitivinícola, de gran prestixio, aínda que a pequena escala, nas comarcas costeiras das Rías Baixas e a Costa Sur.

O novo plan eólico, cun investimento industrial previsto de 3.000 millóns de euros, e a creación de 12.000 empregos, axudaralles a despegar a certas zonas con menor desenvolvemento económico, especialmente as comarcas costeiras da Costa da Morte, o norte das Rías Baixas (sobre todo Noia-Muros) e As Rías Altas.

Finalmente, hai que sinalar o importante papel que debe seguir tendo a actividade turística, en especial naquelas comarcas con escaso desenvolvemento, como As Rías Altas, A Mariña Luguesa, A Costa da Morte e O Arco Bergantiñán. O anterior non é óbice para que a comarca das Rías Baixas siga mellorando a súa posición de liderado turístico no litoral galego. O cadro 6 resume as principais oportunidades de mellora para o litoral por comarcas.

5. AS PRINCIPAIS LIMITACIÓNS AO CRECEMENTO ECONÓMICO DO LITORAL

Un dos principais elementos que poden condicionar o crecemento económico do litoral é o elevado nivel de envellecemento poboacional. Esta situación acentúase na parte máis

occidental da costa galega (O Arco Bergantiñán e A Costa da Morte) e no eixe norte (As Rías Altas e A Mariña Luguesa).

Unha segunda limitación é o importante nivel de desemprego do litoral, situación xeneralizada a nivel autonómico e nacional, pero que se manifesta especialmente nalgunhas comarcas costeiras: no Arco Bergantiñán, na Costa da Morte e no Golfo Ártabo (na zona de Ferrol).

Para paliar este problema, o Plan Estratéxico para Galicia 2010-2014 persegue o pulo demográfico e a inserción laboral. A esta medida cómpre engadirlle o Acordo polo Desenvolvemento Económico e Social de Galicia 2010, pactado pola Xunta de Galicia, a Confederación de Empresarios de Galicia (CEG) e os sindicatos UGT e CC.OO., cun investimento de 1.400 millóns para o fomento do emprego. Como medidas máis destacables, está previsto apoiar os principais sectores produtivos, apostar pola formación continua e o apoio a I+D+i e o emprendemento.

Ademais, é bastante probable que Galicia deixe de ser beneficiaria das axudas europeas en 2013, o que afectaría ao financiamento de proxectos como o plan URBAN, o PRODER, os Fondos de Adaptación á Globalización e os investimentos dos grupos desenvolvemento rexional (GDR) e os grupos de acción costeira (GAC). Ademais, a actual crise pode demorar certos proxectos previstos de vital importancia para o litoral, como o porto exterior da Coruña, as vías de acceso a Ferrol ou o plan de autovías para a costa galega.

Así mesmo, as actividades pesqueira, acuícola e marisqueira pódense ver afectadas polo elevado número de puntos de verteduras, especialmente nas Rías Baixas, ao que hai que engadir o problema do furtivismo e a sobreexplotación de certas especies.

A industria ten algunhas actividades nunha situación canto menos complicada, que poderían afectar á posición de liderado nos seus respectivos sectores. Por exemplo, o sector téxtil está padecendo unha importante reconversión silenciosa, co peche de moitas empresas que traballaban para Inditex. Máis crítica é a situación do sector da construción naval, moi pendentes da evolución da súa carteira de pedidos. Ademais, é moi probable que o sector conserveiro se resinta dos efectos do acordo da UE con países asiáticos que favorecerá a entrada de conservas a baixo custo.

A excesiva actividade construtora e a súa brusca paralización afectaron a todas as actividades vinculadas a esta industria. Así, a explotación de lousa, presente nas Rías Altas, especialmente en Ortegal, a actividade forestal ou a do aluminio, entre outras, víronse obrigadas a realizar importantes regulacións de emprego pola redución da súa demanda de produtos.

A actividade comercial tamén sufrirá unha recesión importante, xa que a crise económica reduciu o poder adquisitivo dos consumidores. Ademais, a sobreoferta comercial existente nas zonas máis desenvolvidas comercialmente está a xerar unha importante competencia que suporá o peche de moitos comercios.

O turismo do litoral non está exento de riscos, tales como a saturación nalgunhas comarcas como As Rías Baixas, en concreto O Salnés, ou pola falta de investimentos. O cadro 7 resume as principais limitacións detectadas ao crecemento económico do litoral.

6. CONCLUSIÓNS

O 59% da poboación galega reside nunha extensión que non supera o 10% do total da comunidade autónoma. Ademais, o 50,7% está establecido na comarca das Rías Baixas, o que significa que o 30% dos residentes en Galicia o fan no sur do litoral.

A diferenza do interior galego, a poboación residente na costa aumentou un 4,4%, durante o período 2000-2008. Non obstante, as diverxencias por comarcas son notables, ao recoñer fortes retrocesos na Costa da Morte, As Rías Altas e un estancamento no Arco Bergantiñán, fronte a un crecemento significativo nos residentes da Costa Sur, no sur das Rías Baixas, e na comarca coruñesa do Golfo Ártabro.

Na economía do litoral predomina claramente o sector servizos, polos sectores financeiro, público, comercial e turístico. Pero, sen dúbida, o litoral é sinónimo de mar, e isto explica a existencia de actividades específicas relacionadas co mundo mariño. O litoral galego desenvolveuse historicamente baseándose na actividade pesqueira, extractiva, marisqueira e, máis recentemente, acuícola. Así, os portos de Vigo, A Coruña, Ribeira, Burela e Celeiro, entre outros, acreditan a importancia da pesca extractiva.

Ademais, Galicia sóbouse situar, grazas aos seus recursos naturais, nunha posición privilexiada en acuicultura, sendo A Costa da Morte e mais As Rías Baixas dous referentes mundiais. Así mesmo, o litoral galego soubo aproveitar os seus importantes recursos mariños para industrializarse.

Existen outras importantes actividades económicas, non relacionadas directamente co mar, pero que sen el dificilmente se terían desenvolvido. Este é o caso do sector enerxético ou do téxtil na comarca do Golfo Ártabro ou do sector do automóbil na Zona Franca vinculada ao porto de Vigo, nas Rías Baixas.

Pero o litoral non só é mar, senón que dispón doutros importantes recursos naturais, como o forestal, e o potencial económico dos ríos e do vento, que permitiu implantar unha industria enerxética, tanto hidráulica como eólica, en comarcas economicamente menos desenvolvidas, como A Costa da Morte ou As Rías Altas. Outra actividade moi ligada ao mar é o turismo. Todo o litoral é unha realidade turística, especialmente na comarca das Rías Baixas, e sobre todo no Salnés.

Estamos, polo tanto, ante un espazo cun gran nivel de crecemento, con importantes recursos, que precisan seguir contando con proxectos que aseguren o seu desenvolvemento. Este é o caso das infraestruturas portuarias (porto exterior da Coruña) e terrestres (autovía transcantábrica, vía ártabra, etc.), ferroviarias (AVE a Vigo e á Coruña) e polígonos industriais como o de Morás en Arteixo. Ademais, é de esperar que a economía do litoral se vexa impulsada cos plans acuícolas, o futuro plan eólico e o POL.

Non obstante, existen importantes retos que se deben afrontar, como o forte envellecemento poboacional e o elevado nivel de desemprego. Por outra banda, a existencia dun importante nivel de verteduras nas rías galegas e un sector da construción sobresauroado en todo o litoral son outros dos retos que precisan solución nos próximos anos.

Cadro 1: Distribución dos concellos do litoral clasificados por comarcas costeiras e zonas territoriais

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

Notas: (1) Desde a perspectiva do mapa comarcal, os municipios de Cabanas e Pontedeume pertencen á comarca de Eume, pero a efectos do POL incorpóranse a Ferrol; (2) os concellos de Camariñas e Vimianzo, segundo o mapa comarcal, pertencen a Terra de Soneira, aínda que baseándose no POL forman parte da comarca de Fisterra. (3) Muros e Carnota, segundo o mapa comarcal, pertencen á comarca de Muros, pero a efectos do POL fusiónanse con Noia; (4) os concellos de Dodro e Padrón pertencen á comarca do Sar, mais a efectos do estudo económico do litoral intégranse co concello de Caldas.

Fonte: Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas (2010) e Consellería do Medio Rural (2010) e elaboración propia.

Cadro 2: Principais indicadores poboacionais por comarcas costeiras

Comarcas costeiras	Poboación 2000	Poboación 2008	Poboación 2008/Total litoral	Variación poboacional 2000-2008	Poboación 2008 ≥ 65 anos	Porcentaxe poboación 2008 ≥ 65 anos
A Mariña Luguesa	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%

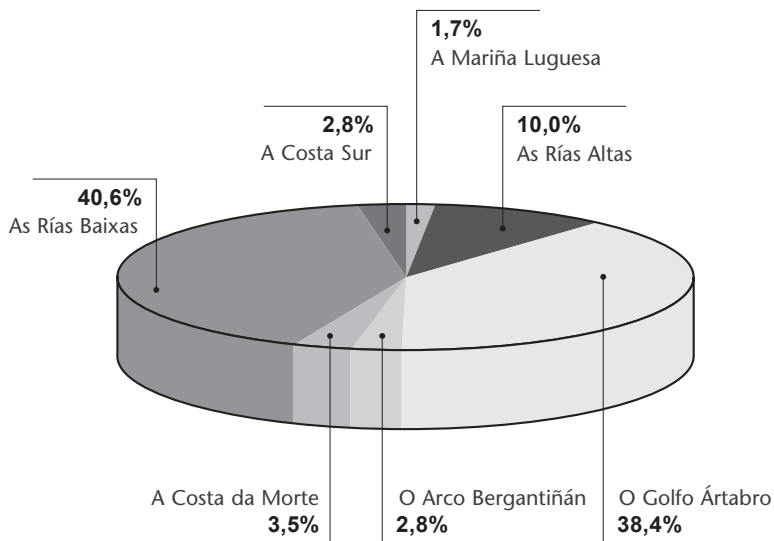
Fonte: Elaboración propia a partir do *Anuario Económico de La Caixa* (2009).

Cadro 3: Evolución da pesca desembarcada por comarcas costeiras

Comarcas costeiras	2000 (en millóns de €)	2008 (en millóns de €)	Porcentaxe 2008 s/Total	% variación 2000-2008
A Mariña Luguesa	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%

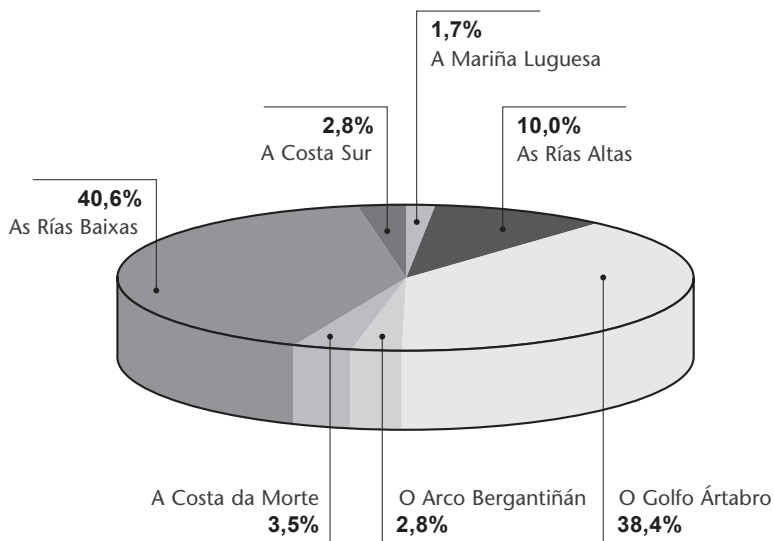
Fonte: Elaboración propia a partir da Plataforma Tecnolóxica da Pesca, Consellería do Mar, Xunta de Galicia (2010).

Gráfico 1. Distribución da actividade industrial por comarcas costeiras

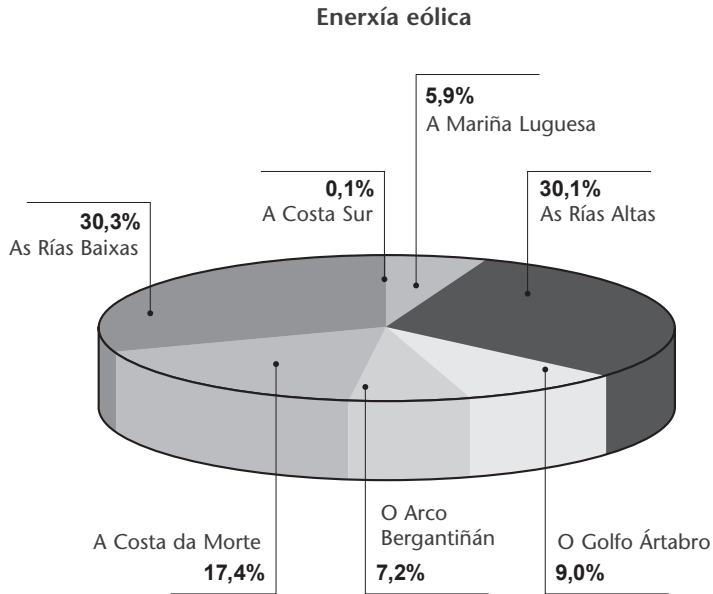


Fonte: Elaboración propia a partir do *Anuario Económico de La Caixa* (2009).

Gráfico 2. Distribución da xeración de enerxía por comarcas costeiras, en porcentaxe. Enerxía total producida

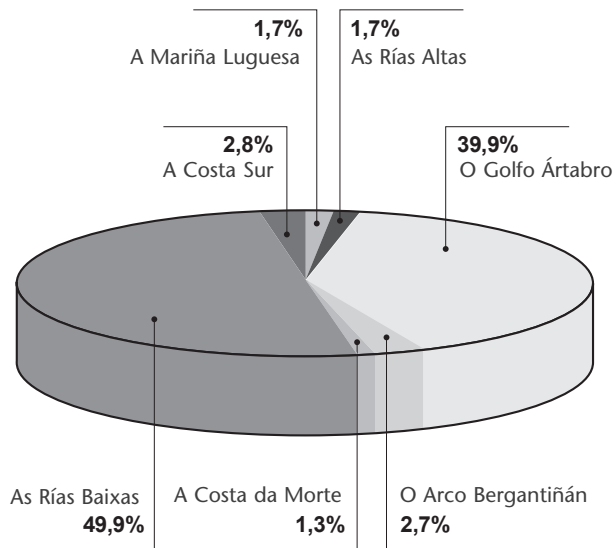


Nota: Non se inclúe a planta de Repsol-YPF da Coruña.



Fonte: elaboración propia a partir datos obtidos do Instituto de Enerxía de Galicia (2010a e 2010b).

Gráfico 3. Distribución da actividade comercial por comarcas costeiras



Fonte: elaboración propia a partir do *Anuario Económico de La Caixa* (2009).

Cadro 4: Distribución da actividade turística por comarcas costeiras

Comarcas costeiras	Índice turístico 2008	Número de cuartos	Índice turístico 2008 por 1.000 habitantes
A Mariña Luguesa	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

Fonte: elaboración propia a partir do *Anuario Económico de La Caixa* (2009).

Cadro 5. Nivel de renda e PIB por comarcas costeiras

Comarcas costeiras	Renda dispoñible/hab. 2007	PIB/hab. 2007
A Mariña Luguesa	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

Fonte: elaboración propia a partir do *Atlas Socioeconómico Caixanova* (2010) e IGE (2010a e 2010b).

Cadro 6: Oportunidades de mellora por comarcas costeiras

Comarcas costeiras	Obxectivos primarios	Obxectivos secundarios
A Mariña Luguesa	<ol style="list-style-type: none"> 1. A construción da autovía transcantábrica. 2. Desenvolvemento do turismo verde. 3. A creación de novas empresas no polígono O Perdouro en Burela. 4. Impulso económico do porto pesqueiro de Burela. 5. Mantemento do sector industrial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Protección dos recursos de montaña. 2. Aposta por sectores turísticos emerxentes, como o náutico. 3. Creación dun viveiro de empresas en Burela.
As Rías Altas	<ol style="list-style-type: none"> 1. A construción da autovía transcantábrica. 2. Aposta polo turismo verde-costeiro, por exemplo, nos espazos naturais da Ría de Viveiro e O Vicedo 3. Desenvolvemento do porto pesqueiro de Celeiro. 4. Impulso ao sector eólico e mantemento do sector industrial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Potenciar o comercio en Viveiro como cabeceira comercial das Rías Altas e da Mariña Luguesa. 2. Creación dun viveiro de empresas en Viveiro.
O Golfo Artabro	<ol style="list-style-type: none"> 1. Potenciar o sector téxtil. 2. A construción do porto exterior da Coruña. 3. Apoio ao turismo integral (marítimo, verde e cultural). 4. Chegada do AVE á cidade da Coruña. 5. Aposta decidida no sector enerxético (planta biodiésel no porto exterior de Ferrol). 6. Plan de modernización do pequeno comercio. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mellora dos accesos ao porto exterior de Ferrol. 2. Rehabilitación do núcleo histórico Ferrol Vello. 3. Desenvolvemento da área metropolitana da Coruña.
O Arco Bergantiñán	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar a creación de empresas nos polígonos industriais da comarca. 2. Impulso da actividade turística. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Converter a parte máis occidental en zonas residenciais, deixando a máis oriental para o desenvolvemento industrial vinculado ao porto exterior da Coruña xunto á importante industria situada en Arteixo.
A Costa da Morte	<ol style="list-style-type: none"> 1. A posta en marcha do plan acuícola. 2. O impulso do sector eólico 3. Aposta por un turismo amparado no binomio mar-paisaxe. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoiar a actividade forestal. 2. Impulsar a actividade pesqueira nos portos de Muxía, Camariñas e Fisterra. 3. Incrementar a industria conserveira da comarca.
As Rías Baixas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apoiar o sector do automóbil. 2. Aplicación do plan acuícola. 3. Finalización das obras do AVE. 4. Impulso da industria conserveira. 5. Reforzar o turismo náutico e natureza para manter o liderado do turismo. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar a actividade vitivinícola. 2. Desenvolvemento de novos viveiros de empresas para dinamizar a comarca na de Noia-Muros e na Barbanza. 3. Desenvolvemento da área metropolitana de Vigo.
A Costa Sur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Impulsar o turismo integral. 2. Potenciar a cidade de Tui como centro de compras, pola existencia de outlets e a proximidade co país luso. 3. Finalización das obras do AVE. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforzar o posicionamento de mercado da actividade vitivinícola. 2. Impulsar o porto pesqueiro da Guarda. 3. Desenvolver a agricultura ecolóxica do sector hortícola.
Litoral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de infraestrutura previsto para a costa 2. Posta en marcha do plan acuícola. 3. Aprobación do novo concurso eólico. 4. Apoio aos sectores industriais estratéxicos: automóbil, téxtil, enerxético, conserveiro e naval. 5. Potenciación da actividade turística cun enfoque integral de mar-montaña, cultura e gastronomía. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolvemento das áreas metropolitanas da Coruña e Vigo. 2. Desenvolver o comercio do litoral. 3. Aposta por un plan forestal. 4. Apoio ao sector vinícola nas Rías Baixas.

Fonte: Elaboración propia.

Cadro 7: Limitacións ao crecemento económico do litoral e principais estratexias a aplicar por comarcas costeiras

Comarcas costeiras	Limitacións	Estratexias a seguir
A Mariña Luguesa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Excesiva dependencia industrial dun número reducido de empresas. 2. Escasa actividade económica. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fomento de novas actividades aproveitando o desenvolvemento da industria do aluminio. 2. Ampliar as actividades do porto de Burela. 3. Busca de novas actividades de explotación forestal.
As Rías Altas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Forte envellecemento poboacional e éxodo poboacional. 2. A paralización do plan eólico. 3. Excesiva dependencia industrial de poucas empresas na parte máis oriental e a falta de actividade económica xeral, sobre todo na parte máis occidental. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Apostar por actividades económicas que atraian a poboación. 2. Ampliar as actividades do porto de Viveiro. 3. Aprobación do novo concurso eólico. 4. Fomentar o emprendemento.
O Golfo Ártabro	<ol style="list-style-type: none"> 1. Problemas de financiamento de importantes infraestruturas, en especial o porto exterior da Coruña e os investimentos en Ferrol. 2. Reconversión da construción naval. 3. Problemas no sector téxtil. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Conseguir os recursos necesarios para financiar as infraestruturas previstas. 2. Reorientación a novas actividades máis baseadas no I+D+i aproveitando a experiencia industrial existente na comarca. 3. Apoio á creación de empresas de carácter téxtil innovadoras e internacionalizadas.
O Arco Bergantiñán	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elevada taxa de desemprego. 2. Perda de poboación. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recuperación do sector pesqueiro. 2. Orientar a parte máis occidental cara á actividade turística para fixar poboación.
A Costa da Morte	<ol style="list-style-type: none"> 1. A paralización do plan eólico. 2. Forte despoboamento. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aprobación do novo concurso eólico. 2. Elaborar un plan específico de dinamización económica para a comarca.
As Rías Baixas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de numerosos puntos de verteduras. 2. Acordos para a importación de conservas entre a UE e países asiáticos. 3. Risco de sobreesaturación da actividade turística do sol e praia. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Levar a cabo o plan previsto de infraestruturas pola Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas. 2. Diferenciación por calidade e marca das conservas galegas. 3. Busca de novas alternativas turísticas diferentes ao turismo de praia e náutico.
A Costa Sur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Importante aumento do desemprego. 2. Baixo nivel industrial. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Integración na dinámica económica da comarca de Vigo. 2. Apostar por alternativas como o comercio.
Litoral	<ol style="list-style-type: none"> 1. Esgotamento económico dalgúns sectores, especialmente todo o relacionado coa construción. 2. Paralización do concurso eólico. 3. Importantes zonas industriais e comerciais vinculadas a intereses foráneos e graves problemas do sector comercial retalista. 4. Sobreexplotación de recursos pesqueiros. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desenvolver novas actividades económicas que diminúan a importancia de sectores tradicionais, apostando pola I+D+i. 2. Realización dun novo concurso eólico. 3. Posta en marcha que mellore a competitividade do comercio autóctono. 4. Aplicación do Plan Acuícola da Consellería do Mar e do POL da Consellería do Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas.

Fonte: Elaboración propia.

Notas

- 1 Véxase Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas (2010).
- 2 Véxase Consellería do Medio Rural (2010).
- 3 Este sería o caso da Mariña Luguesa, en especial o municipio de Burela, onde o 9,5% da súa poboación é estranxeira, debido á existencia dun importante porto pesqueiro; da comarca das Rías Baixas, sobre todo nas zonas de Vigo e O Baixo Miño, cun 4,9% e 4,1% respectivamente de poboación estranxeira, pola presenza de cidadáns portugueses; e da comarca do Golfo Ártabro, especialmente no municipio de Arteixo (5,8%), pola súa importancia industrial.
- 4 En 2008 a acuicultura en Galicia xerou 184 millóns de euros, cunha produción de 208.608 toneladas (IGE, 2010b), dando emprego a máis de 18.000 traballadores entre postos de traballo directos e indirectos.
- 5 En Galicia o sector da madeira xerou en 2008 unha facturación de 2.259 millóns de euros (o 3,7% do PIB galego), empregos directos e indirectos para 26.000 persoas e unha aposta polos investimentos en I+D próxima ao 25%.
- 6 Pertencente ao grupo portugués Sonae, líder de tableiros de madeira a nivel europeo xunto ao grupo galego Finsa.
- 7 A súa elaboración realízase baseándose na información subministrada polo imposto sobre actividades económicas (IAE), que corresponde ás actividades industriais.
- 8 A comarca do Golfo Ártabro representa o 55,6% do total de enerxía xerada no litoral, incluíndo a térmica, eólica, coxeración, hidráulica e fotovoltaica.
- 9 Destaca a empresa Losán, dedicada á fabricación e comercialización de tableiros melaminados e rechapados en madeira.
- 10 Entre outras, encóntrase Saprogal, empresa fabricante de pensos para a alimentación animal.
- 11 Este sería o caso de lignitos de Meirama, entidade mineira cun ritmo de extracción próximo aos 3 millóns de toneladas anuais, e SGL Carbón.
- 12 Por exemplo, Begano-Coca Cola, Hijos de Rivera e Aguas de Cabreiroá.
- 13 Deson Alcoa posúe unha planta de tratamento de aluminio na Coruña.
- 14 Este indicador defínese como o número de vivendas entre vivendas necesarias para atender a poboación de dereito.
- 15 Véxase o *Atlas Socioeconómico Caixanova 2009*.
- 16 O índice da actividade turística calcúlase baseándose na cota satisfeita no IAE correspondente aos establecementos turísticos (hoteis e moteis, hoteles-apartamentos, hostais e pensións, fondas e casas de hóspedes, cámpings e apartamentos xestionados por empresas), número de cuartos e ocupación anual.
- 17 En xuño de 2010 chegou a un acordo de fusión paritaria entre Caixa Galicia e Caixanova e está previsto que o 15 de novembro de 2010 se convertan en nova entidade.

BIBLIOGRAFÍA

- Acordos polo Desenvolvemento Económico e Social de Galicia (2010). Xunta de Galicia.
- Caixanova (2009). *Atlas Socioeconómico de Galicia*, Caixanova, Vigo.
- Consello Económico e Social de Galicia (2009): *Incendios forestales*, CES Galicia, dispoñible en <http://www.ces-galicia.org/pdf/informes/2005/2/02-incendios-1.pdf>, 12-08-2010.
- Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas (2010). Plan de Ordenación do Litoral (POL), <http://www.xunta.es/litoral/web/index.php/paisaje>, 12-08-2010.
- Consellería do Medio Rural (2010). Mapa comarcal da Sociedade para o Desenvolvemento Comarcal de Galicia, http://www.comarcasdeg Galicia.com/index.asp?idIdioma=2&portada_buscar=1&int1=4078&idMenu=14, 12-08-2010.
- Ferreiro, F.; Vaquero, A.; Sanz J.; Octavio, M.; Camino, M.; Martínez, A.; Novo, A. e Vicente, V. (2010a). Plan de Ordenación do Litoral, Dinámica Socioeconómica, Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestruturas, Xunta de Galicia, <http://www.xunta.es/litoral/web/index.php/descargables>, 12-08-2010.
- Ferreiro, F. e Vaquero, A. (2010b). "Os viveiros como instrumento de política económica: situación actual e liñas futuras de mellora", *Revista Galega de Economía*, Universidade 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 estatística por temas, IGE, http://www.ige.eu/web/mostrat_informacion_estadistica_temas.jsp?pagina=002001&idioma=g, 12-08-2010.
- La Caixa (2009). Anuario Económico. Datos municipais, Barcelona, http://www.anuarieco.lacaixa.comunicacions.com/java/X?cgi=caixa.le_DEM.pattern&CLEAR=YES, 12/08/2010.
- Plataforma Tecnolóxica da Pesca (2009). Informes estatísticos vendas nas lonxas, Xunta de Galicia, <http://www.pescadegalicia.com/default.htm>, 12-08-2010.
- Xunta de Galicia (2010). Plan Estratégico para Galicia 2010-2014, http://www.xunta.es/c/document_library/get_file?folderId=271648&name=DLFE-6302.pdf, 12-08-2010.

O desprazamento da comunicación polas tecnoloxías da inmediatez: o caso de México



& *Resumo/Abstract: As tecnoloxías da información e comunicación (TIC) están a cobrar un papel de crecente importancia nas sociedades contemporáneas; o seu desenvolvemento a nivel mundial reflicte as diferenzas entre as economías dos países desenvolvidos e as do Terceiro Mundo, dando lugar a unha brecha que non é só dixital, senón que expresa tamén unha fonda desigualdade económica. Neste artigo analízase como as TIC están impactando en México e pónense de manifesto as contradicións entre o desenvolvemento tecnolóxico ao alcance dos grupos sociais, próximos ás sociedades desenvolvidas e proclives a imitar o modelo estadounidense. Analízanse as súas repercusións na sociedade mexicana en cinco dimensións: económica, sociocultural, tecnolóxica, política e comunicacional, así como os seus alcances a nivel político e as súas implicacións na vida cotiá, ata o punto de que a inmediatez destas tecnoloxías modifica mesmo as formas de comunicar e de entretemento.***&**

& **Palabras clave:** Tecnoloxías de información e comunicación. Inmediatez e vida cotiá. Participación política.

1. INTRODUCCIÓN

A maneira de inicio, teríamos que nos preguntar: ¿que lugar ocupa hoxe en día a comunicación? e ¿como chegou a constituírse en punto central da vida cotiá, da vida social e da actividade económica e política das nosas sociedades?

Cando estaba a piques de finalizar o século XX, diversos autores empezaron a referirse a este como o século da comunicación. Isto aludía, máis que nada, ao desenvolvemento de maneira ampliada da maior parte dos medios de comunicación masiva que hoxe configuran os principais mecanismos de información e entretemento nas nosas sociedades coa irrupción das tecnoloxías da información e comunicación (TIC).

Con este enfoque destacou o desenvolvemento técnico dos medios masivos e a súa converxencia cos multimedia e a cibernética; non tanto no aspecto humano da comunicación, senón no crecemento dos instrumentos técnicos que amplían as posibilidades de emitir e recibir mensaxes de maneira inmediata e coa ruptura de tempos e espazo, unha tecnoloxía correspondente ás sociedades globais que formulan a inexistencia de fronteiras e barreiras xeográficas.

Cabe aclarar que o avance dos medios de información e das TIC tivo un crecemento desigual a nivel mundial, reflectindo as diferenzas entre as economías dos países desenvolvidos e as dos chamados países do sur, dando lugar a unha brecha que non é só dixital, senón que reflicte tamén unha fonda desigualdade económica.

Neste artigo referímonos particularmente a como as TIC están impactando en México, onde se manifiestan cabalmente as contradicións entre o desenvolvemento tecnolóxico ao alcance dos sectores con máis capacidade económica, próximos ás sociedades desenvolvidas e proclives a imitar o modelo estadounidense, e a brecha cos que viven en niveis de supervivencia.

En México, de acordo co último censo de poboación de 2010, hai máis de 112 millóns de habitantes. "De media o segmento da poboación que é acredor ata a un salario mínimo ascendeu a 2,69 millóns de individuos"¹. Catro de cada 10 mexicanos da poboación economicamente activa gañan ata dous salarios mínimos, pouco máis de 16 millóns de traballadores, segundo os datos do Instituto Nacional de Estatística e Xeografía (INEXI)². O salario mínimo máis alto corresponde á Área Xeográfica A, que é Ciudad de México³, é de 57,46 pesos diarios⁴, equivalente a 4,67 dólares (1.724 pesos mensuais, equivalentes a 140 dólares).

Ao longo do século XX iniciáronse e/ou expandíronse como industrias a prensa, o cine e a radio. Posteriormente o panorama das industrias culturais acabaría de configurarse coa televisión, os ordenadores e as redes de información. Os primeiros medios masivos tardaron tempo en desenvolverse e en que o seu uso se estendese á maioría da poboación en México. Á radio e ao cine levoulles cerca de medio século estar ao alcance das comunidades, a telefonía fixa tardou case un século en intentar cubrir o territorio nacional (sen logralo totalmente) e á televisión levoulle cerca de 30 anos estenderse a todo o país. Isto logrou cando puido pasar das repetidoras e as estacións terreas aos satélites de comunicación.

No caso da Internet e a telefonía móbil; os ordenadores persoais e portátiles e a transmisión de enormes volumes de datos e información, que se iniciaron a mediados da década dos noventa, durante a chamada *Revolución da Internet* e a aparición das *autoestradas da información*, a súa expansión foi vertixinosa, pero detense nun nivel onde se calcula que non pasará de estar ao alcance do 20% da poboación, pois a falta de ingresos económicos impedirá a curto prazo un maior crecemento.

Non obstante, nos últimos anos, tanto chegaron a vincularse a comunicación, os medios e as novas tecnoloxías, que podemos afirmar que se converteron nun fenómeno con moi diversas arestas e implicacións.

2. O LUGAR DA COMUNICACIÓN NA ÉPOCA ACTUAL

Este desenvolvemento dos medios de comunicación e das tecnoloxías de información e comunicación (TIC) ten alcances que tocan todos os ámbitos da vida social e transcenden ao eido cotián do planeta. Cando se analiza o número de horas dedicadas á radio, ás revistas, aos xornais, aos discos compactos, ás películas (accesibles non só nas salas cinematográficas), aos cómics, aos libros, aos *chats* e á Internet, parece claro que o fluxo mediático aumentou enormemente ata converterse nun torrente de acompañamento vital da nosa existencia.

No entanto, a reflexión política e académica acerca das TIC con frecuencia non inclúe a reflexión arredor das dinámicas de apropiación práctica e simbólica das novas tecnoloxías na vida cotiá de diversos sectores nin como afecta aos eidos sociais, familiares, laborais e políticos. Poderíamos sinalar diversos graos de implicación dos medios de comunicación coa vida social nas sociedades contemporáneas, sen que enuncialos así signifique que están separados; ao contrario, cada dimensión está interconectada e fúndese coas outras.

1. **A orde económica**, o mercado e a globalización enmarcan a concentración dos medios en megaempresas; grupos de axencias de publicidade, de anunciantes, son parte dun mercado global, onde os medios representan un importante papel na promoción do consumo. Os medios significáronse como parte dunha economía que se vale deles como difusores e promotores dos obxectos e bens, como escaparate de todo o que o sistema produce, a nivel económico (e simbólico); pola súa vez, a publicidade que pagan os anunciantes converteuse na súa principal fonte de financiamento⁵, dos seus avances e dos seus contidos. Ademais, como industrias, modificaron os procesos mesmos de produción e distribución.
2. **A dimensión cultural e social**. Os medios e as TIC inciden na cultura, as identidades e o consumo, con diversas repercusións na conformación da orde simbólica, determinando as representacións, a maneira como interpretamos, coñecemos e expresamos o mundo e ata os códigos das novas xeracións. O alcance social dos medios está incluso modificando a propia forma de comunicación humana e dando lugar á incomunicación.
3. **A dimensión comunicativa**. Os medios serviron para pór múltiples contidos ao alcance dun maior número de persoas, “como extensións do home”, como o sinalaba Marshall McLuhan⁶, un dos primeiros autores que analizan o fenómeno dos *mass media* na década dos sesenta. Pero agora podemos preguntarnos: ¿os medios permitíronnos informarnos mellor, coñecernos mellor, comunicarnos mellor? Moito se falou da maneira en que na Internet se suplantan, se ocultan, se crean ou se inventan identidades, personalidades, ata unha vida. A televisión como referente, como tema de conversa e como espazo onde coexisten o real e o imaxinario. Os medios serviron para pór coñecementos ao noso alcance a idades máis temperás e para mirar a outras sociedades e outras culturas, pero non implican unha real ampliación da dimensión do proceso da comunicación humana; hai unha multiplicidade de contidos ao alcance da humanidade, pero iso non significa que esteamos en condicións de comunicarnos mellor, nin coa mesma intensidade en dúas vías.

4. **Dimensións tecnolóxicas.** O auxe tecnolóxico, que significou a inmediatez dos datos e a información, deveu en sistemas de presencialidade, coa posibilidade de pórse en contacto no momento, sen limitacións, con menores custos, sen fronteiras xeográficas, aínda que subxace a capacidade económica para poder acceder a eles; a isto súmase unha sorte de analfabetismo dixital derivado dos niveis educativos e da falta de habilidades para a súa utilización. O concepto de “pobreza dixital” fai referencia a esta condición: non só hai impedimentos económicos para acceder, para comprar o equipamento ou os instrumentos, senón tamén falta de coñecementos para manipular os ditos artefactos; por iso, os pobres económicos adoitan ser pobres dixitais. Nos feitos, en países como México, isto tradúcese en que non se eliminou a distancia e a brecha comunicativa entre países pobres e ricos, nin entre grupos sociais.
5. **O ámbito político.** Os grandes consorcios, os medios globais, e pola súa vez a existencia de experiencias disímiles (como o foron no seu momento CNN e Al Jazeera; a comunicación pola Internet e a ruptura das clausuras de información en Iraq), as desigualdades, a participación e a democracia mostran un panorama de como os medios están incidindo de diversas maneiras na vida política, na produción, manexo e destino da información. A sobredimensión da televisión e das TIC deu lugar á análise da mediocracia e a ciberdemocracia, e tamén contribuíu á transparencia e á maior visibilidade na sociedade política, e, ao revés, á observación e ao panóptico, pondo en relevancia que os problemas para a democracia son de índole cultural máis que tecnolóxica, polo que as TIC dificilmente poderán alterar por si soas os hábitos de xornalistas, elites políticas, cidadáns e medios.

3. MÁIS INTERROGANTES E PREOCUPACIÓNS QUE RESPONSTAS CONTUNDENTES

O desenvolvemento dos medios e as TIC teñen o seu fundamento nos seus ritmos de produción, distribución e consumo. O seu avance foi tal que entramos nunha época en que a tecnoloxía se volve obsoleta ao pouco tempo de que se completa o ciclo de produción-distribución-consumo. Polo tanto, cambia constantemente, entra á produción efémera: é rapidamente substituíble e desbotable.

Nos inicios de 2009 falábase da existencia de 70 millóns de teléfonos móbiles en México; para finais de 2010, a consultora Merrill Lynch estimaba que esta cifra se ampliaría a 99 millóns⁷, co consecuente refugallo de aparellos “vellos”.

Outro dato que chama a atención é que, se se toma en conta a poboación de México (112 millóns), só unha parte reducida da poboación, 27,6 millóns de persoas, son usuarios da rede, debido a que a gran maioría dos mexicanos non contan cos recursos suficientes tanto económicos como educativos para utilizar este medio⁸.

O 40% dos usuarios da Internet conéctanse desde a súa casa e outro 36% fanlo desde un café Internet⁹, o que significa que unha gran cantidade de fogares non contan cun PC ou conexión á Internet, pero aínda así buscan a forma de estar en liña.

O INEXI estimaba a finais de 2009 que se contaba cun 36,2% de usuarios de ordenadores persoais e un 28% de usuarios da Internet. A estratificación por nivel socioeconómico (NSE) suxire unha clara correlación entre NSE e acceso ás TIC. Así, o 63% dos fogares do nivel ABC+ conta con acceso á Internet, mentres que un 43% do grupo C+ ten acceso á rede. Os

fogares socioeconomicamente menos favorecidos, dos niveis D+, D e E, teñen un acceso marcadamente menor¹⁰.

Contrastan estes datos co índice de conectividade en Estados Unidos, un dos máis altos do mundo (73%).

Podemos preguntarnos se o crecemento amplo das tecnoloxías de información implica que: ¿estamos máis comunicados?, ¿estamos máis informados? E noutro nivel: ¿estamos mellor informados e mellor comunicados?

Non se pode reducir a comunicación á técnica nin aos avances tecnolóxicos que lle permiten cubrir o mundo; facelo sería negar a súa importancia social. Os instrumentos, os medios dos que se vale a comunicación humana son os soportes soamente. Crer que a banda ancha, as canles vía satélite ou a rede amplían as posibilidades comunicación por si soas e volven a sociedade máis democrática foi un dos maiores desmentidos na práctica; xa dicíamos liñas antes que a presenza destas extensións, por exemplo na vida política, non significa de seu unha sociedade máis democrática.

Como sinala Roger Silverstone: "As tecnoloxías non son creativas por si mesmas. A tecnoloxía só pode complementar e mellorar a vida social e cultural cando xa hai algo de valor para complementar e mellorar."¹¹

Quizais pola expansión crecente das tecnoloxías, chegouse a sobredimensionar o seu impacto en sociedades do Terceiro Mundo, como unha sorte de acceso á modernidade para todos, sen que isto se corresponda con que o seu alcance se limita ás capas ilustradas e economicamente potentes. Por máis que sempre a mirada cara aos avances tecnolóxicos garde unha imaxe de fascinación e sexa vista con aspiracións de mellora social, isto non deixa de ser parte dun imaxinario social de progreso, que na realidade se converte en exclusión.

4. MAIOR INFORMACIÓN, MENOS COMUNICACIÓN E MÁIS ENTRETENIMENTO

En sociedades cada vez máis complexas, evidénciase que o desenvolvemento vai máis alá da nosa experiencia inmediata, e é a través dos medios de comunicación como nos decatamos diso.

Hai maior información, en volume, que mesmo humanamente é imposible recibila por enteiro e procesala; non alcanza o día e a distribución do tempo para sintonizar o número de canles de televisión que se ofrecen nos sistemas de televisión de pagamento, por cable ou vía satélite. Moito menos alcanza a capacidade humana para achegarse a todo o que hai no universo da rede. Isto derivou cara a unha crecente segmentación e separación dos mercados por preferencias, clases, xénero, idades e/ou nivel cultural.

Philippe Breton fai fincapé en: "o feito de que os medios de comunicación concentrasen todo o poder na información vólveos instrumentos potenciais das amplas empresas de desinformación..." "As autoestradas da comunicación, que alimentan a utopía dunha 'aldea global', tamén poderían ser o sostén poderoso dun réxime autoritario que controle moito máis facilmente os homes se estes están fixos fronte ás súas terminais e se as súas comunicacións se volven tecnicamente transparentes."¹²

Noutra dimensión, a maior parte dos contidos e mensaxes que se difunden a través dos medios son destinadas ao entretemento, desenvólvense no tempo libre, no espazo destinado ao lecer, operan no ámbito da vida cotiá. Dise que serven para entreternos, para non aburrirnos, para pasalo ben. O entretemento entrégase a domicilio nas sociedades urbanas industrializadas, coas distancias entre os centros de traballo, as vivendas e os centros de diver-

sión (cine, teatros, prazas públicas, feiras), o entretemento foise dando maioritariamente ao interior dos fogares, foi provisto polos medios masivos de comunicación; primeiro a radio instalouse no lugar central proporcionando contidos e música, logo a televisión, as películas en DVD, os videoxogos, o ordenador, os xogos en rede e a Internet, que non implican un desprazamento e tampouco un gasto accesorio, como os centros de diversión aos que había que pagar traslado, entradas, alimentos, etc.

Nese sentido, o entretemento a través dos medios formou sociedades e familias máis encerradas en torno ao medio que lles marca programacións e horarios (a cidade que se encerra nun final de telenovela ou nun xogo de final de fútbol ou ante un evento mediático importante), co medio que nos masaxea, nos fascina, nos atorda, ¿son lúdicos? ¿Cales son os alcances dos medios e os seus usos? ¿Para que serven os medios e para que servirán?

Os medios incomunican, a era das comunicacións supón deterioración na comunicación humana, pero mirándoos con detalle, expresa Gilles Lipovetsky¹³ “os medios tamén dan lugar a innumerables discusións e non deixan de subministrar temas de conversa entre os particulares”. Por encima da comunicación mediática entrelázase unha multitude de pequenos circuitos de relación entre o propio público; non poñen fin á sociabilidade, pero danse lugar a novas circunstancias de intercambio social, fano baixo unha forma distinta. Nunca nos comunicamos antes sobre tantas cuestións con tantas persoas, pero faise de modo máis fragmentado, máis informal, máis discontinuo.

A análise da experiencia no uso das TIC, basicamente a Internet e a telefonía móbil, implica considerar o marco da relación cotiá, que é onde se dá a maior parte do seu uso: para comprender a súa importancia, cómpre coñecer de maneira máis acabada as súas condicións de visionaxe no fogar, entendida non como pano de fondo para a recepción mediática, senón como un contexto constitutivo do significado de moitas prácticas cotiás relacionadas co consumo de mensaxes.

O entretemento a domicilio foi ampliado; xa non é necesario estar na casa para recibilo, tamén o entretemento se volve portátil, “o individuo pode transportar a súa propia corrente mediática a calquera parte, cada vez con menores restricións. Á fin e ao cabo, o centro de entretemento doméstico era un luxo para o que o individuo se debía confinar. ¿Por que non converter a diversión privada nunha mercadoría portátil?”¹⁴. As novas tecnoloxías, desde a vella radio, desprendéronse da electricidade e o enchufe que as ataba á parede cos aparellos de transistores, no automóbil ou no transporte público, os *walkman* ata os *i-pods*. Máis os dispositivos de acceso móbil en coches ou aqueles que permiten recibir sinal de televisión ou programas, xogos ou películas no móbil.

“Existe a tendencia a concibir a Internet máis como unha cultura en si mesma que como un artefacto cultural; isto ten como consecuencia que a explicación do sentido da experiencia empeza e termina no mundo *online*. O fogar, o traballo ou a escola son concibidos como simples escenarios de consumo, cando en realidade establecen unha mediación fundamental de carácter práctico, afectivo e simbólico na apropiación das TIC”¹⁵.

A difusión do ordenador cambiou o mundo da xente, particularmente da xuventude, que se relaciona con ela e coa Internet como algo natural. Agudiza a tendencia ao illamento, conéctase e accédese a un mundo virtual, no que mesmo se pode prescindir da presenza física con outros para conseguir novos coñecementos. Acentúa o individualismo e é coherente cunha sociedade onde este é un valor central. Retomando a Manuel Castells: “Nunca antes

os seres humanos estivemos comunicados con tanta xente como agora, nin tampouco experimentamos unha soidade tan enorme”¹⁶.

Ao respecto, Gitlin agrega: “O trazo característico de moitos inventos de comunicacións pasou a ser a *nomaditude*, termo que significa que en todo momento e en todo lugar o sistema sabe quen somos, onde nos encontramos e que servizos necesitamos. En realidade non nós, senón eu, porque cada vez é máis común que o nómade contemporáneo viaxe só, destribalizado, ou ben en compañía desa curiosa tribo moderna cuxos membros desexan viaxar sos pero interconectados por medios tecnolóxicos”¹⁷.

5. POLÍTICA E MEDIOS

Na orde política, ¿os medios servíronnos para formar unha sociedade máis democrática?

Agora vostede está veraz e oportunamente informado, dicían hai anos os resumos de noticias na radio. Hoxe en día circulan grandes volumes de información, co predominio da imaxe, a sucesión de imaxes e palabras, a inmediatez, o modelo CNN de información cunha central hexemónica. Isto resalta a posibilidade de acceso aos propietarios dos medios que son os que teñen a posibilidade de informar e de difundir abundantes volumes de contidos. Pero ¿realmente isto serviu para garantir o dereito á información de todos os cidadáns?

Os candidatos, os gobernantes e os actores políticos son vistos hoxe en día nas pantallas do televisor marcando unha proximidade mediática cos cidadáns, a ilusión dunha relación directa. Pero resulta que eses cidadáns están máis pendentes en América Latina de ver a televisión como un instrumento para divertirse e non para aburrirse ou para manterse ao tanto da vida política. “Comprobouse que a maior parte dos usuarios da Internet non a usan para informarse e para estudar, senón para a comunicación e a interacción con outros seres humanos que establecen relacións virtuais. Os *chats* permiten un novo tipo de comunicación descoñecida para os antigos e cotiá para moitos novos electores”¹⁸.

Os cidadáns coñecen parte do mundo a través da realidade mediada, por iso os políticos teñen que competir con outras mensaxes e buscan pola súa vez presentarse como parte do espectáculo. A política como espectáculo e o achegamento e a aparición en emisións de entretemento, un exemplo diso foron as aparicións dos candidatos en *MTV* ou en *Otro Rollo* na elección presidencial de 2006 en México¹⁹. Ou, para tomar un exemplo máis recente, a difusión na cobertura política e nas notas de espectáculos da voda de Enrique Peña Nieto, gobernador do Estado de México e principal aspirante do Partido Revolucionario Institucional á Presidencia da República en 2012 coa actriz de telenovelas Angélica Rivera.

A sociedade volveuse máis transparente en parte debido aos medios e ás TIC, que facilitaron xa a transparencia informativa a nivel administrativo, terminouse cos expedientes e arquivos de papel, dificilmente alcanzables para o cidadán, e levouse á emisión de leis de transparencia, que rompen co funcionario que determinaba a quen lle daba acceso ou non. Malia isto, non se logra a visibilidade que preocupa a John Thompson, pois a real observación cidadá só pode ser posible na medida en que exista unha cidadanía organizada consciente dos seus dereitos, activa e non espectadora como a acostumaron os medios.

Resulta preocupante ante a crecente mediatización da política que os cidadáns estean máis preocupados polo consumo que pola participación. Zygmunt Bauman apunta: “O consumidor é un inimigo do cidadán... en zona *desenvolvida* e opulenta do planeta abundan os sinais de que a xente lle está dando as costas á política: sinais dunha crecente apatía e desin-

terese pola marcha do proceso político. Pero a política non pode sobrevivir moito tempo á pasividade que resulta do descoñecemento e a indiferenza dos cidadáns”²⁰.

E ¿o futuro é a ciberpolítica? En épocas recentes destacáronse os alcances das mensaxes da telefonía móbil e os grupos sociais da Internet, como sucedeu con Barack Obama en Estados Unidos, sinalando que a Internet permite unha participación real, organizada; analizando con detalle o fenómeno Obama, tiveron que existir os equipos de campaña e os seguidores organizados que se serviron do instrumento das novas tecnoloxías para sumar votantes e recursos á campaña. A organización non a deu a Internet, senón que existen as organizacións máis alá e na rede.

As novas tecnoloxías facilitan pór en contacto moitos, no momento, incluso mobilizar. Pero non determinan por si soas como mobilizarse, para que e cara a onde. Valla o exemplo das marchas contra a inseguridade en México, convocadas por grupos conservadores e empresariais en 2004, que atoparon ampla difusión na rede, se achegaron aos cidadáns que saíron a marchar, que tiveron a súa catarse, pero unha vez terminada a protesta marcharon á súa casa e volveron á inmovilidade.

“Aínda que a cita era ás 11 da mañá, o punto de partida estaba a rebentar desde as nove e media. Nunha manobra que alguén describiu como ‘o primeiro carrexo *yuppie* da historia’, centos de autobuses escolares pintados de amarelo descargaban desde esa hora grupos e máis grupos de habitantes de Las Lomas, Polanco e Santa Fe. Veciños das colonias Del Valle, Narvarte, Nápoles, Coyoacán, Florida, San Ángel Inn e Pedregal de San Ángel invadiron cos seus automóbiles as rúas próximas á embaixada de Estados Unidos. Alí estaba toda a clase media panista, católica, apostólica e urbana, pero non menos numerosa era a participación das pequenas burguesías e incluso do pobo raso, así como de cidadáns orixinarios de diversos estados, entre os cales destacaban os de Chihuahua, coas súas pancartas alusivas ás asasinadas en Ciudad Juárez”²¹.

Non esquezamos que estamos a falar de tecnoloxías que individualizan e illan, e, nese aspecto, as accións organizadas que se viron na rede proveñen en moitos casos de organizacións previas e externas a esta. O conxunto de minorías que participan na Internet en materia política probablemente coincide coa mesma minoría organizada que participa en canles tradicionais e que agora encontra novas formas de expresión; os seus alcances e as súas dimensións pérdense entre os que acoden á rede con fins lúdicos. Os datos da AMIPCI²¹ mostran que o principal uso da Internet é o entretemento, o envío de mensaxes, as redes sociais e o *chat*, e non o uso político, que non alcanza nin o 5% dos usuarios.

Por outra banda, hai que recoñecer que as TIC si están cambiando en algo as formas de facer política por parte de partidos, institucións, gobernantes e xornalistas. Nas eleccións intermedias en México, para elixir deputados en 2009, nun contexto de descrédito dos partidos políticos e contra o alto custo das campañas (que fora cuestionado polas dúas principais cadeas televisoras –*Televisa* e *TV Azteca*– desde hai tempo e ao inicio das campañas políticas en febreiro de 2009), creouse un “movemento” cuxas primeiras manifestacións aparentemente foron nas redes sociais.

Non obstante, non só eran os cidadáns descontentos que se manifestaban na Internet, nin se trataba dunha manifestación do todo espontánea; máis adiante foi posible recoñecer intelectuais con filiación partidista, militantes inconformes cos procesos de selección de candidatos nos seus partidos, políticos que desertaran de organizacións e cidadáns sen maior contacto que as súas redes sociais, que se conformou un movemento polo *Voto Nulo* ou o

Voto en Branco. Axiña empezaron a aparecer os promotores deste voto en entrevistas nas canles televisivas (non eran cidadáns comúns e correntes) e, grazas a isto, o impacto da campaña foi maior, alcanzando unha dimensión que a rede non lle podería ter dado, xa que se concentra en zonas urbanas e non alcanza nin o 20% da poboación.

O voto nulo chegou a supor o 5% da votación en Ciudad de México, e acabou beneficiando o Partido Revolucionario Institucional e o PAN, que debilitaron na capital as coalicións de esquerda e o Partido de la Revolución Democrática (de orixe de esquerda), que goberna esa cidade desde 1997; tamén repercutiu na perda do rexistro do Partido Social Demócrata, que se caracterizara polas súas posicións a prol dos movementos da diversidade sexual, a legalización do aborto e da marihuana. Os logros desa campaña xurdida na rede non terían tales alcances sen a súa difusión nas cadeas televisivas e os grupos políticos e económicos que finalmente a auspiciaron.

A promesa dese movemento era converterse nunha opinión permanente e nunha participación cuestionadora; a máis dun ano do proceso electoral en que se localizou, desapareceu e volveuse á inmovilidade.

O anterior, sen negar totalmente que as posibilidades de interpelación e réplica se ven favorecidas polas TIC e que estas novas vías de acceso á información política e ao contacto entre os cidadáns ofrecen un novo marco para o exercicio da cidadanía, pero as TIC non fan cidadanía por si mesmas e sen a organización cidadá.

6. VIDA COTIÁ, ENTRETENIMENTO E SOCIEDADE DO ESPECTÁCULO

Nas sociedades modernas moito do que sabemos sobre a sociedade advertímolos a través dos medios de comunicación; así, unha boa parte das representacións sociais e da maneira como interpretamos a realidade recollémola das imaxes e as representacións que nos brindan os que manexan os medios. Estes contidos operan daquela como unha parte complementaria da realidade.

As mensaxes dos medios non actúan illadamente, enlázanse coas condicións de vida e as diversas representacións que os homes fan para si da súa realidade; porque, como sinala Martín Barbero, a comunicación é máis unha cuestión de cultura que de medios, polo tanto non só de coñecementos, senón de recoñecementos no contexto en que operan as mensaxes. Os contidos dos medios de comunicación non son só procesos de comunicación, senón tamén culturais. O receptor percibe as mensaxes nun contexto social, en determinadas condicións, parte da súa experiencia, dunha educación, de normas e da súa cultura, cun sentido e unha concreción na súa vida cotiá.

As mensaxes producidas pola cultura de masas réxense pola lóxica da mercancía e a lóxica cultural. Na lóxica mercantil, os produtos culturais, para teren éxito, seren rendibles, de *rating* ou alta tiraxe e altas vendas, estudan o receptor como un consumidor. Válense de investigacións de mercado para coñecer os gustos, as aspiracións e incluso os soños dos posibles consumidores que o produto pretende satisfacer.

Na lóxica cultural, prodúcese para seren consumidos durante o tempo libre, conforme segmentos delimitados por gustos, identificacións, aspiracións e estilos de vida; pretenden dar ao receptor un produto que lle brinde información de utilidade ou mensaxes que o entretexan e mesmo consellos para desenvolverse nun ambiente; nese sentido, "ao xogar con valores e estilos, encerra unha concepción do mundo onde a esfera do consumo invade moitos espazos da vida cotiá e da relación cos demais, opera como unha moderna ideoloxía".

Na publicidade exprésanse de maneira moi clara a comunicación colectiva, a cultura e a economía de consumo propias dunha cultura de masas, de tal forma que a publicidade se converteu nunha parte fundamental desta cultura que non tería sido posible sen o financiamento dos medios masivos de comunicación e a expansión do entretemento colectivo, mediante o patrocinio de eventos deportivos, musicais e culturais. Abraham Moles²³ formula a existencia da cultura de masas como unha cultura mosaico, na que se pasou dos valores fundamentais a unha pluralidade de valores illados e fragmentados:

A cultura de masas moderna está constituída por un mosaico de elementos dispersos, o home está subordinado a un intenso fluxo de mensaxes. Sabe de todo, sabe tanto que moitos individuos confundiron o feito de estaren moi informados co feito de recibiren moitas mensaxes dos medios que lles dan opinións sobre as cousas máis diversas e contraditorias, por iso a orde do seu pensamento e a súa capacidade de acción son cada vez máis reducidas. O seu pensamento non é só o resultado dunha educación ordenada, senón que o é dun conxunto de coñecementos que recibimos, día a día, por información desordenada a través dos medios de comunicación de masas e das TIC.

O variado número de mensaxes que circula acotío acostuma a unha recepción acelerada de imaxes, de fragmentos dunha cultura, a recoñecer modelos de comportamento vinculados con obxectos. Nese sentido, vaise máis alá de ser unha simple solicitude a consumir, senón que é asemade unha proposta para adoptar costumes, estilos de vida, aspiracións e incluso imaxinarios.

Os medios de comunicación e sobre todo o desenvolvemento das novas tecnoloxías derivaron en novos escenarios das relacións entre os individuos, na vida cotiá e na percepción da realidade, como se fai evidente coa inmediatez, o acceso a realidades e culturas diversas e distantes, e sobre todo co nacemento da realidade virtual.

Todd Gitlin considera que estas novas tecnoloxías deron lugar á sociedade da información; non derivan só en información ou en coñecemento, senón moito máis no terreo do entretemento, nun "torrente informático e sobrecarga".

O consumo constitúe unha actividade central na cal nos implicamos a diario, "consumimos continuamente e, grazas á nosa capacidade de facelo, contribuímos á textura da experiencia, reproducímosla e en non escasa medida afectámola. Recibimos para iso a axuda dos medios. En efecto, o consumo e a mediatización son, en moitos aspectos, fundamentalmente interdependentes. Consumimos medios. Consumimos a través dos medios. Aprendemos qué e cómo consumir a través dos medios. Convécennos de consumir a través dos medios. Non é desatinado suxerir que estes nos consomen"²⁴.

O estudo das TIC, máis alá do técnico, ten que mirar cara aos procesos de comunicación desde a súa afectación no interpersonal ata o masivo, no terreo da linguaxe, as representacións sociais, a ideoloxía do consumo, da vida política. É tan amplo o seu campo e os seus aspectos, que precisan dun tratamento interdisciplinario.

"As ciencias da comunicación, dada a súa natureza mesma, ilustran a necesidade da interdisciplinariedade; polo seu aspecto transversal son un chamamento á apertura. Por iso numerosas disciplinas reducen a problemática da comunicación á do comercio. 'Comunicar' é vender; e, en xeral, esa actividade non está moi ben valorada... Ademais, as ciencias da comunicación viven, aínda máis directamente que outras disciplinas, as contradicións entre as tentacións tecnocráticas, económicas e humanas"²⁵.

Se a relación saber-poder-comunicación se destacara xa, agora faise máis urxente a necesidade de abordar o asunto desde a concorrencia da interdisciplina. As TIC lévannos a reflexionar sobre un mundo aberto, máis presente e ao mesmo tempo que formula distancias maiores; un mundo máis conectado, con extensións infinitas, pero asemade con maiores distancias humanas, que deriva na incomunicación. Maior información ao alcance, pero con menores contactos reais. Igualmente, os retos das novas tecnoloxías teñen que ver tamén co tema das identidades culturais ante a globalización.

A comunicación política mostra claramente como cómpre explicar e delimitar os contidos e obxectivos dos que manexan as modernas tecnoloxías e a necesidade de novas propostas que vaian máis alá das teorías xa coñecidas, pois a realidade cambia de maneira máis rápida. O horizonte de crecemento mediático nas súas novas formas de transmisión implica a permanencia e o aumento de poder dos medios e a súa centralidade na vida política, o que producirá desequilibrios na relación actual entre política e medios. Os teóricos, os estudosos das novas formas de democracia no século XXI terán que estudar ata onde o mundo político se pode transformar nas súas relacións cos medios e as perdas de identidade e autonomía que está disposto 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 vixente, do 1 de xaneiro de 2010, establecido pola Comisión Nacional dos Salarios Mínimos mediante resolución publicada no *Diario Oficial de la Federación*, do 23 de decembro de 2009.
- 4 http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/
- 5 Respecto ao investimento publicitario nos 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 xaneiro 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](http://www.amipci.org.mx/estudios/cat=1).
- 9 *Ibidem*.
- 10 *Ibidem*.
- 11 Roger Silverstone (2004). *¿Por qué estudiar los medios?* P. 240. Editorial Amorrortu. Bos Aires, Arxentina.
- 12 Phillipe Breton (2000). *La utopía de la comunicación*. P. 8. Ediciones Nueva Visión, Arxentina.
- 13 Gilles Lipovetsky. *El imperio de lo efímero*. P. 268. Ed. Anagrama.
- 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*. P. 72. Editorial Paidós. Barcelona.
- 18 Jaime Durán e Santiago Nieto (2006). *Mujer, sexualidad, internet y política. Los nuevos electores latinoamericanos*. P. 101. FCE. México.
- 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). P. 167. Editorial Paidós. Madrid.
- 21 Crónica de Jaime Avilés. *La Jornada*, 28 de xuño de 2004. Ciudad de México. Refírese a habitantes das colonias de máis altos ingresos na cidade e do 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*. Pp. 147-148. Editorial Península, Barcelona.
- 24 Roger Silverstone (2004). *¿Por qué estudiar los medios?* P. 129. Amorrortu Editores. Bos Aires. Arxentina.
- 25 Dominique Wolton (2006). *Salvemos la comunicación. Aldea global y cultura. Una defensa de los ideales democráticos y la cohabitación municipal*. P. 45. Editorial Gedisa. Barcelona, España.

BIBLIOGRAFÍA

- Bauman Zygmunt (2006). *Vida Líquida*. Editorial Paidós. Madrid.
- Breton Philippe (2000). *La utopía de la comunicación*. Ediciones Nueva Visión, Arxentina.
- Durán Jaime e 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. Massachussets.
- Roger Silverstone (2004). *¿Por qué estudiar los medios?* Amorrortu Editores. Bos Aires. Arxentina.
- Roger Silverstone (1996). *Televisión y vida cotidiana*. Editorial Amorrortu. Bos Aires, Arxentina.
- 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. Outubro-dецembro 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/espagnol/rutinas/ept.asp?t=tnf204&s=est&c=5931>).

Dimensións para a análise dos procesos urbanos nun contexto “posmetropolitano”



& *Resumo/Abstract: Na cidade posmoderna –a “posmetrópole” (Soja, 2005)–, globalizada e complexa, prodúcense novas situacións sociais, políticas, económicas e medioambientais que obrigaron a introducir innovacións na política e na xestión contemporánea. Por iso, o obxectivo deste traballo é formular un marco de análise que permita explorar os procesos urbanos que se están a desenvolver no contexto posmetropolitano. Nel, a “capacidade de organización social” dunha cidade, de gran relevancia nos procesos de planificación estratéxica de segunda xeración, convértese nun concepto nuclear, que aparece condicionado por tres dimensións de análise: a) o desenvolvemento urbano; b) o sistema de gobernanza urbana e, por último, c) a xestión estratéxica. A combinación das dimensións propostas leva a formular a súa relación coas posibilidades de éxito dun proceso urbano, así como co nivel de desenvolvemento dunha comunidade.&*

& *Palabras clave: desenvolvemento integrado, gobernanza urbana, planificación estratéxica de segunda xeración, capacidade de organización social, posmetrópole.*

1. INTRODUCCIÓN

O espazo urbano caracterizouse por estar en permanente transformación, o que deu lugar a diversas "revolucións urbanas". Para Edward Soja, a primeira destas revolucións fai referencia aos asentamentos urbanos preindustriais, caracterizados pola concentración, a diversidade social e de usos, e conectados con outras cidades a través do comercio. A segunda revolución chega co desenvolvemento industrial, que transforma o espazo e as dotacións das cidades, obrigándoas a adaptarse ás necesidades dun modelo económico caracterizado pola produción en masa. Así, para organizar as aglomeracións, nace a disciplina urbanística, e o transporte convértese nun elemento clave para que a cidade funcione. Co Estado de benestar, necesario para garantir a cohesión social, iníciase unha nova (terceira) revolución urbana: a democratización e os servizos sociais convértense en trazos definidores da cidade. A cuarta revolución é a da "posmetrópole" (Soja, 2005), globalizada e complexa, definida pola dispersión e a baixa densidade, a "guetización" das comunidades, o colapso do sistema de transporte e a insustentabilidade ambiental. É tamén a cidade "líquida" (Bauman, 2007) posmoderna (Amendola, 2000), na que a calidade urbana debe ser medida en función das expectativas dos seus cidadáns, inmersos en situacións de vida cada vez máis "complexas". Así, a cidade posmoderna tráenos a idea da "cidade flexible" ou "à la carte", na que a "experiencia urbana" de cada cidadán é concibida como unha relación diferenciada (espacial, social, política, económica, etc.) e persoal coa cidade na que vive.

Esta complexidade dos escenarios urbanos, consecuencia das novas situacións derivadas da globalización económica, política e cultural, obrigou a introducir innovacións na política e na xestión contemporánea, especialmente a partir da década dos noventa. Neste sentido, "as cidades son cada vez máis os marcos espaciais, políticos, económicos, sociais e ambientais a partir dos cales as sociedades contemporáneas, cualifíquense de modernas ou non, están chamadas a transformarse" (Jouve, 2005: 17).

O obxectivo deste traballo será, polo tanto, formular un "mapa conceptual" que permita fixar un marco de análise para explorar as transformacións políticas e xerenciais que se están producindo no contexto posmetropolitano.

"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).

A aproximación ao fenómeno urbano iníciase a partir de tres teses interpretativas¹ que aparecen nun informe elaborado polo Instituto de Goberno e Políticas Públicas (IGOP) e a Universidade Autónoma de Barcelona: "No limiar dos 20 anos de concellos democráticos: o retorno da política local" e que, malia non seren identificadas para os municipios españois tras vinte anos de democracia, son extrapolables á xeneralidade de contextos locais. Estas teses permítennos describir e comprender mellor as transformacións que se produciron nas cidades e contextualizar as dimensións de análise que serán propostas máis adiante.

Segundo a primeira destas teses, denominada "localismo", "o proceso de globalización no que cada vez nos encontramos máis implicados non só non diminúe a importancia dos gober-

nos locais, senón que os revaloriza"². Deste modo, tal e como explica o informe mencionado anteriormente, a centralidade do local xira en torno a dous eixes, que son, en primeiro lugar, a capacidade de resposta dos gobernos locais ás demandas dos servizos públicos, e, en segundo lugar, a transformación do goberno local, que evoluciona cara a formas de goberno relacionais baseadas na transversalidade, nas que participan diversos actores.

A segunda das teses, a "repolitización", destaca a consolidación dun novo marco normativo definido polas ideas de sustentabilidade, calidade de vida e de participación na vida política da cidade, que dan lugar á emerxencia dun novo paquete de políticas urbanas, fortemente condicionadas polos ditos principios e valores.

Por último, a terceira das teses interpretativas refírese á "posburocratización". Os novos contidos de políticas exixen novas formas de xestión. "A modernización ou innovación administrativa non é só un cambio ou unha mellora do funcionamento e da prestación dos servizos públicos, senón que é tamén unha transformación e unha nova cultura da xestión pública local, baseándose nun modelo e paradigma "posburocrático" (Canales Aliende, 1999: 118).

A partir destas teses, cada un dos puntos deste artigo dedicarase á contextualización e desenvolvemento das dimensións que se propoñen para abordar a análise do contexto posmetropolitano. O primeiro punto, enmarcado nas teses do "localismo" e a "repolitización", revela dous conceptos clave: "desenvolvemento integrado" e "gobernanza urbana". Dada a importancia da dimensión do proceso na política urbana, o segundo punto dedícase á análise da xestión estratéxica. Nel, a partir da tese da "posburocratización", realízase unha descrición da evolución da xestión urbana, prestando especial atención á planificación estratéxica de cidades de segunda xeración.

Como conclusión, no punto final relaciónanse as dimensións propostas para a análise dos procesos urbanos, a través dos que se deberán xestionar os novos retos que se presentan nun contexto posmetropolitano.

2. A CENTRALIDADE DAS CIDADES NO CONTEXTO GLOBAL

No Libro Verde do Medio Ambiente Urbano sinálase que "neste contexto mundial de cambio, as cidades foron rexurdindo como espazos estratéxicos de nova centralidade territorial. Os procesos de globalización económica e de migración internacional, a emerxencia de servizos especializados nas cidades como parte do sector económico en crecemento nas economías avanzadas, os novos tipos de desigualdade e exclusión social, as novas políticas culturais e de identidade, as dinámicas de segmentación social e as políticas territoriais, e evidentemente os retos que presenta a perspectiva do desenvolvemento sustentable están modificando o escenario local, revalorizando o posible liderado territorial que exerzan os seus actores e o impacto nas dinámicas de crecemento, de respecto ao medio ambiente e de benestar que nese territorio se producen" (Ministerio de Medio Ambiente, 2007: 143).

A globalización debuxa, polo tanto, un novo escenario que, máis que ensombrecer os entes locais, refórzaos, dando lugar a unha relación cada vez máis "glocal"³. Neste mesmo sentido, Donatella della Porta sinala que os procesos de globalización e europeización, lonxe de limitalas, crearon novas oportunidades para as institucións subnacionais: "*le competenze 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).

A xestión eficiente de todas estas novas situacións e necesidades exige pensar en termos de desenvolvemento. O concepto de “desenvolvemento sustentable”⁴ dota as cidades dunha lexitimidade global, na medida en que os novos problemas económicos, políticos, sociais e ambientais precisan ser xestionados desde as realidades locais, independentemente de que as consecuencias desta actuación teñan un impacto máis alá destas realidades (“actuar localmente, pensar globalmente”). Por esta razón, a análise do urbano non se pode dissociar do concepto de desenvolvemento urbano, que é o que determina o alcance e contido das políticas urbanas. De aí que a primeira idea que se quere destacar sexa a inherencia do concepto de desenvolvemento sustentable “ao urbano”, constituíndose así como a primeira das dimensións analíticas propostas. Pero, ¿a que nos referimos cando falamos de desenvolvemento sustentable?

O desenvolvemento urbano (sustentable) é hoxe un concepto máis amplo que evoluciona desde a tradicional concepción da sustentabilidade vinculada exclusivamente ao ámbito medioambiental. O certo é que a sustentabilidade ten un carácter poliédrico que incorpora as seguintes dimensións básicas: ambiental, social, económica e política, o que leva a falar dunha “política integrada do desenvolvemento urbano”. Este enfoque integrado desenvolveuse extraordinariamente no escenario europeo na primeira década do século XXI, vinculándose ao proceso de construción dunha política urbana europea. Neste sentido, na Resolución sobre o seguimento da Axenda Territorial da UE e da Carta de Leipzig (2008), fálase explicitamente dun enfoque integrado asociado aos proxectos de desenvolvemento urbano:

“E. Considerando que os obxectivos da Carta de Leipzig son un maior uso dos enfoques a favor dunha política integrada de desenvolvemento urbano a través da creación e a garantía duns espazos públicos de calidade, a modernización da rede de infraestruturas e a mellora da eficiencia enerxética, o fomento dunhas políticas proactivas de innovación e educación, así como, en particular para os barrios desfavorecidos, o fomento dun transporte urbano sustentable, eficiente e alcanzable, o desenvolvemento de estratexias de revalorización do contorno físico, o reforzo da economía local e da política local en materia de mercado de traballo, e unha política proactiva de educación e formación para os nenos e os mozos,

Considerando que o enfoque integrado implica que os proxectos desenvolvidos deben constituír un plan coherente e a longo prazo que integre as dimensións económicas, sociais e ambientais e asocie os interlocutores clave de maneira plena na planificación, a posta en marcha e a avaliación dos programas de desenvolvemento urbano”⁵

Este último “considerando” resulta de especial interese porque sintetiza e adianta as claves deste traballo: fálase de proxectos “que integren as dimensións económicas, sociais e ambientais (desenvolvemento integrado) e asocie os interlocutores clave de maneira plena (gobernanza) na planificación, a posta en marcha e a avaliación dos programas de desenvolvemento urbano (planificación estratéxica)”. Desta maneira, introdúcese a segunda dimensión analítica: a “gobernanza urbana”.

Coa crise fiscal do Estado de benestar, cos recortes no sector público e os traspasos da prestación de servizos ao sector privado, reábrese un espazo para a experimentación con novas formas de facer política e de xestión: “A gobernanza é utilizada sistematicamente como un termo que permite identificar novas prácticas colectivas, novas formas de acción pública (esencialmente sobre un escenario de recomposición dos Estados-nación e de globalización), que non se basearía máis na dominación e na violencia lexítima, [...] senón na negociación

e a asociación, baseadas en principios éticos e morais. Desde estas perspectivas, a gobernanza serve para designar o conxunto de prácticas colectivas por medio das cales se produce a orde social e política, se se permite o paradoxo, grazas á utilización de normas flexibles. Estas prácticas prodúcense detrás das institucións clásicas (Administración do Estado, entidades locais, empresas privadas...)” (Jouve, 2005: 17).

O espazo urbano resulta especialmente idóneo para a innovación debido ás múltiples formas de interacción que se producen nel: “non só as cidades se beneficiarán da recomposición dos Estados modernos para emerxeren como actores colectivos na escena internacional, senón que ademais as modalidades concretas do exercicio da política serán [...] unha forma de política que se basea no proxecto colectivo, na coincidencia de obxectivos comúns, nunha visión idéntica para o futuro da cidade, un verdadeiro proxecto de sociedade urbana.” (Jouve, 2005: 52).

Este contexto exige a adaptación do tradicional marco institucional non só a través da introdución dunha serie de principios organizativos, senón tamén de novas sensibilidades. Estas normas deben ser, polo tanto, flexibles (interdisciplinariedade e flexibilidade dos procedementos e organizacións) e sensíbeis (coherentes cos novas demandas e valores dominantes, pero tamén sensíbeis ás necesidades particulares). Neste sentido, a gobernanza urbana serve para “analizar a transformación da política no medio urbano, especialmente no referente a políticas urbanas derivadas de normas colectivas negociadas, adaptadas ao seu territorio de aplicación” (Jouve, 2005: 17), e os seus elementos característicos concretaríanse nas ideas de:

- a. Cambio (transformación política).
- b. Flexibilidade (adaptación/axuste do marco institucional).
- c. Negociación (interacción/cooperación para tomar decisións políticas).
- d. Especificidade (adaptación ao territorio e ás necesidades locais).

En definitiva, a noción de gobernanza vincúlase á idea de continxencia das relacións sociopolíticas como consecuencia dunha serie de factores contextuais. Tal como se tratou de describir, este é o caso das cidades, de aí a idoneidade de empregar esta dimensión na análise dos procesos urbanos.

3. O CARÁCTER ESTRATÉGICO DA XESTIÓN URBANA

“Pero se os grandes mitos modernizadores –socialismo científico e democracia liberal– xa non son capaces de dar sentido ao noso ser e estar en sociedade, ¿onde atoparemos o fundamento interior da cohesión social? Unha primeira resposta foi o pragmatismo e a xestión pública. O fin de vivir xuntos é asegurar unha provisión eficiente de bens públicos (seguridade, infraestruturas, legalidade, saúde, educación, sustentabilidade ambiental, prevención e asistencia social...)” (Joan Prats i Catalá, 2005: 153).

Os novos problemas dos que se ocupan as políticas urbanas precisan de novas formas de xestión⁶. Polo tanto, a xestión pública transfórmase⁷, adáptase ás necesidades do noso tempo: “o *management* deixa de ser concibido principalmente como planificación e control para visualizarse ante todo como dirección, estratexia ou política, ou, mellor, como asunción da responsabilidade pola acción colectiva.” (Prats i Catalá, 2005: 125).

Neste punto centrámonos no ámbito da xestión, que se enmarca na terceira das teses interpretativas ás que nos referíamos ao principio: a “posburocratización”, que é definida como o fenómeno de adaptación da xestión ao novo contexto plural e complexo. Esta adaptación revela unha serie de características que se desprenden dos novos marcos organizativos

e das novas rutinas procedementais. Neste sentido, fálase de traballo en rede (*networking*), de fórmulas mixtas de traballo e de prestación de servizos (partenariados público-privados), de colaboración e de coordinación interdepartamental, de intercambio de boas prácticas (*benchmarking*), de planificación estratéxica (e de avaliación de procesos), dun enfoque integrado, flexible e centrado en áreas espaciais concretas.

Tendo en conta o anterior, a aproximación á xestión urbana require deterse na consideración das seguintes cuestións (Balbo, 1998):

- a. Coñecemento da cidade: a xestión de datos.
- b. Liderado e proxecto de cidade: protagonismo do goberno local na configuración do futuro da cidade.
- c. Competencia urbana: política e accións de atracción de residentes, inversores e turistas (*city-marketing*).
- d. Planificación estratéxica: evolución desde a planificación urbanística e introdución de elementos de carácter máis político.
- e. Relacións público-privadas: o goberno local no seu papel de mediador, facilitador de relacións e mobilizador de recursos.
- f. Formas de participación cidadá e acceso á información.
- g. Capacitación dos recursos humanos das administracións locais, para pasar dunha lóxica de administración a unha dinámica de xestión.
- h. Desenvolvemento sustentable: como obxectivo fundamental da xestión.

Para J. M. Pascual Esteve, “o que singulariza a xestión estratéxica urbana é a xestión relacional dunha estratexia urbana”. Partindo desta afirmación, que implica unha aproximación á análise da xestión das cidades desde o enfoque da gobernanza, este autor define a xestión estratéxica urbana como “a que promove e canaliza a cooperación entre os actores urbanos, é dicir, dos que teñen capacidade de transformar a cidade, para definir unha estratexia compartida e, sobre todo, sinérxica da cidade; impulsar a realización dos principais proxectos motores ou estruturantes da estratexia urbana, e, o que é máis importante, que se compartan uns criterios de actuación e o coñecemento sobre as súas principais oportunidades” (Pascual Esteve, 2001: 15); e sinala como vértices desta: a finalidade e estrutura da estratexia urbana, o modelo de xestión de redes e o desenvolvemento dunha política exterior.

- a. Estrutura da estratexia urbana: debe incorporar como elementos clave unha visión de futuro, o que require unha análise do “posicionamento” da cidade no seu contorno territorial e do seu sistema de comunicacións. Así mesmo, deben estar claras as coordenadas do modelo de desenvolvemento económico e social futuro, isto é, os valores que o inspiran, a percepción do espazo público e o grao de cohesión interna da poboación. É necesaria, tamén, unha avaliación da utilización deste espazo, da vertebración social, da mobilidade interna, da estrutura social e cultural, así como dos servizos e dos recursos. Como resultado do anterior, deben quedar identificadas as áreas estratéxicas e os proxectos motores.
- b. Xestión de redes: require, en primeiro lugar, a identificación dos actores e a activación da rede por parte do goberno local/urbano. A promoción da interacción debe ser realizada por un xestor *ad hoc*, que catalice a información obtida e que facilite a comunicación e a cooperación. Por último, a rede debe estar comprometida, e os seus membros corresponsabilizados, coa estratexia e manter vivo o proceso.

- c. Desenvolvemento dunha política exterior, que teña por obxectivo promover a imaxe exterior das cidades. Para iso, como sabemos, existen dous instrumentos: o márketing de cidades⁸ e a inserción en redes urbanas internacionais.

Da teoría á práctica: a planificación estratéxica

“Non hai vento favorable para quen non sabe a onde vai” (Séneca)

A planificación estratéxica preséntase como un instrumento idóneo para xestionar a complexidade inherente ao deseño do modelo futuro das cidades: *“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. e M. García Pizarro, 2009: 1).

Un plan estratéxico (en diante, PE) serve, fundamentalmente, para crear futuro a partir do presente (Abascal Rojas, 2004: 187). É unha ferramenta de reflexión sobre a estratexia de desenvolvemento da cidade que proporciona: unha visión, como resultado dun proceso creativo e de reflexión compartida, que serve de orientación da cidade cara a un obxectivo común; un diagnóstico do contorno baseado na análise do sistema urbano, que serve de base á estratexia, tras a identificación das vantaxes competitivas e dos temas críticos, e, por último, unha batería de obxectivos e de accións traducidos en proxectos concretos. En definitiva, un plan estratéxico é un marco de referencia que serve para tomar decisións e establecer unha folla de ruta a medio e longo prazo, para a posta en marcha das accións necesarias para lograr os obxectivos fixados.

Non obstante, un plan é sobre todo un proceso de aprendizaxe, porque se di que algo cambia na mente das persoas que participan no dito proceso: *“o interese principal da planificación non está no plan mesmo, senón no proceso de reflexión e concertación que conduce ao plan. Neste sentido, os sistemas de planificación conservan a súa utilidade, sempre e cando non afoguen na burocracia e o papelame. A preparación do plan é unha oportunidade para favorecer a comunicación e estimular a mobilización interna arredor de obxectivos comúns”* (Godet, 1991: 274).

A aplicación da planificación estratéxica á xestión urbana empezou en Estados Unidos. San Francisco foi a cidade pioneira na aplicación deste instrumento de análise e de toma de decisións no ámbito urbano en 1982. En 1987, Barcelona converteuse na primeira experiencia no continente europeo na aplicación da planificación estratéxica ás cidades⁹, aínda que o certo é que no noso país o debate planificador se centrou máis ben nos usos do solo, dando menos importancia a outras variables de desenvolvemento económico, social ou cultural. Por iso, é importante ter claro que, a diferenza dun plan urbanístico, un PE é un “produto político”, non xurídico. A continuación, recóllese un bo exemplo de como as cidades definen este instrumento:

“No ámbito europeo, o papel que representan as cidades, en canto ao seu protagonismo económico e social, adquire unha importancia cada vez maior. A planificación estratéxica cobra unha dimensión prioritaria no marco das cidades, xa que o desenvolvemento futuro destas depende, en gran parte, dunha adecuada identificación das súas vantaxes comparativas e da posta en práctica de actuacións orixinais e específicas. Partindo deste marco de referencia, faise necesario para o desenvolvemento futuro das cidades elaborar un plan estratéxico, cuxos trazos característicos han de ser os seguintes:

- Constituír un **instrumento de análise**. Trátase dun documento no que se analiza a situación previa de partida do territorio, que ha de constituír a base para a posta en

- marcha do plan estratéxico, tendo en conta, así mesmo, as novas tendencias, discontinuidades e posibles cambios non previstos que afecten á cidade.
- Constituír un **instrumento de decisión**. Debe identificar unha estratexia para encamiñar o desenvolvemento económico e social do territorio, a través da definición de grandes programas de acción que deberán conducir o desenvolvemento futuro da cidade.
 - Constituír un **instrumento de cooperación público-privada** entre os principais actores urbanos e o seu compromiso para desenvolver a estratexia na medida das súas responsabilidades e competencias.
 - Crear canles de **participación cidadá**, como elemento clave capaz de difundir unha cultura de cidade, dos seus retos, das súas oportunidades, que facilite a colaboración cidadá no facer cidade.
 - Dispor dunha **estratexia global da cidade** (económica, social, cultural, ambiental, territorial) e non só física, como é o caso de cidades que só dispoñen de plans ou proxectos urbanísticos.”¹⁰

O proceso de planificación estratéxica é complexo, de aí que se precisen uns coñecementos e capacidades para o seu deseño e implementación que se adquiren co tempo. Esa complexidade deriva, por unha parte, da obrigada interiorización das características da cidade, e, por outra, da necesidade de manter unha visión integral e sistémica do urbano, que sirva de referencia para dar contido ás políticas urbanas: “Unha das razóns que fan que a xestión dunha cidade sexa un reto tan apaixonante é que exige unha visión integral da dimensión urbana. Todos os aspectos deben ser tidos en consideración e, ademais, todos han de complementarse: as infraestruturas, o seu financiamento, o medio ambiente, a mobilidade, a seguridade, a cultura, os servizos de proximidade, os servizos asistenciais, o desenvolvemento económico ou a proxección da imaxe internacional das nosas cidades son, entre outros, elementos complementarios e insubstituíbles da xestión dun ámbito urbano”¹¹.

Os plans son tan diversos como as cidades que tratan de xestionar, por iso “cada cidade debe inventar o seu futuro”. Non obstante, a pesar diso, un proceso de planificación estratéxica¹² é sobre todo un método e, polo tanto, cómpre ter en conta unha serie de técnicas para levalo a cabo: “A planificación estratéxica débese entender non como un modelo a seguir, senón como un conxunto de métodos e teorías, cuxa aplicabilidade dependerá das condicións urbanas específicas de cada cidade para alcanzar os obxectivos de dotarse dunha estratexia urbana baseada na cooperación pública e privada, e lexitimada baseándose na participación cidadá.” (Pascual Esteve, 2001: 23).

As precondicións para desenvolver un plan son, en primeiro lugar, a decisión do proxecto, que require un forte impulso por parte dos líderes da cidade, así como a construción dunha comunidade de intereses en torno á necesaria transformación do sistema urbano. En segundo lugar, hai que determinar o sistema de participación social e de colaboración público-privada, tanto no deseño como na implantación do plan, pois o éxito do plan será proporcional ao seu nivel de recoñecemento por parte dos axentes urbanos.

Malia que as fases da planificación estratéxica non seguen unha secuencia cronolóxica (ás veces, estas fases desenvolveranse simultaneamente), as ditas fases pódense concretar nas seguintes:

- a. Diagnóstico da cidade: é preciso coñecer a cidade, pois o plan está condicionado polas características peculiares do territorio (soporte económico, político e social). Así

- mesmo, é de grande utilidade ter en conta outras experiencias similares noutras cidades e adaptar algúns aspectos á realidade concreta.
- b. Establecemento do marco estratéxico: é a fase de definición do modelo de cidade (concepción de desenvolvemento urbano) e das principais liñas estratéxicas elixidas para establecer o horizonte de futuro, a partir dun exercicio de imaxinación e de creatividade. O resultado é o deseño da estratexia sobre a base de proxectos motores que van facer avanzar a cidade cara ao modelo desexado (proxectos estratéxicos).
 - c. Proceso de implementación: é a etapa máis difícil, onde se ve se o proceso de planificación conta co liderado e o apoio social necesario: "o fundamental nos plans estratéxicos que tiveran éxito non era tanto o plan en si mesmo, senón a dinámica de relación e colaboración entre os actores urbanos [...] a súa máis importante contribución ao desenvolvemento da cidade foi transformar o disenso en consenso entre os principais actores urbanos, na identificación e posta en marcha dos principais proxectos estruturantes do futuro da cidade, e en establecer unha relación continuada entre eles." (Pascual Esteve 2001: 5). A nova xeración de plans estratéxicos (plans de segunda xeración) presta especial atención a este aspecto.
 - d. Proceso de comunicación: existe un proceso interno (comunicación entre todos os actores participantes na construción do proceso) e un proceso externo de difusión á cidadanía en xeral. Unha vez deseñado todo o proceso e alcanzados unha serie de resultados, o paso seguinte será "colocar a cidade no mapa internacional".
 - e. Seguimento e avaliación: debe existir un proceso formalizado de seguimento da evolución da cidade para comprobar se esta se move cara ao modelo proposto (sistema de indicadores). Trátase de avaliar o cumprimento dos obxectivos, informando os axentes participantes, decisores e público en xeral acerca dos progresos na posta en marcha do PE, así como dos aspectos que é preciso mellorar.

A planificación estratéxica de segunda xeración

"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).

Os procesos de construción social, como a planificación estratéxica, baséanse na participación e na aceptación e recoñecemento da diversidade. Son procesos discursivos nos que hai que lograr consensos a través do diálogo e da reflexión, de aí a necesidade de pór en marcha mecanismos de aprendizaxe para promover a competencia social e a participación.

Neste contexto, os poderes públicos son o axente activador da rede de actores, xa que gozan dunha lexitimidade democrática que os leva a estaren por encima de intereses particulares, aínda que sen esquecer as particularidades dos distintos colectivos. O PE sintoniza, polo tanto, cunha filosofía baseada na consideración dos cidadáns, pois se unha cidade non é nada sen as persoas que habitan nela, tampouco o será un modelo de cidade que non conte cos seus cidadáns.

Tendo en conta o anterior, a proposta metodolóxica máis innovadora para lograr un desenvolvemento integrado é a da chamada **planificación estratéxica de segunda** xeración (en diante, PE 2X). A importancia de pór en marcha un proceso de planificación estratéxica destas características reside en que mellora a "capacidade de organización" do territorio e da comunidade, contribuíndo á mellor articulación do sistema de gobernanza. Desta maneira, a dita capacidade de organización tradúcese nunha "vantaxe colaborativa" do territorio, que é

actualmente a clave para a creación do valor social e económico (J. M. Pascual Esteve e M. Tarragona Gorgorió, 2009: 129). Con este proceso, séntanse as bases dun modelo eficaz e flexible de interacción social entre os distintos actores.

Os plans estratéxicos territoriais elaborados nos anos 90 caracterizábanse por abriren procesos de participación e de colaboración na fase de identificación de proxectos, para lexitimar os ditos proxectos, pero non na fase de implementación. Non obstante, cos PE 2X prodúcese un cambio nas características do proceso de planificación e no seu enfoque metodolóxico, pois perseguen contribuír ao desenvolvemento urbano a través dunha construción colectiva deste, da visión ou modelo de cidade. Na medida en que son procesos relacionais, contribúen á articulación do sistema de gobernanza territorial: “o proceso de elaboración do plan, mentres sexa capaz de crear e dinamizar espazos de diálogo e deliberación eficaces e eficientes, de xerar confianza e facilitar o coñecemento mutuo, permitirá configurar e fortalecer un modelo de relación que debe ter continuidade no tempo.” (Pascual Esteve e Tarragona Gorgorió, 2009: 132).

Neste tipo de plans, a dimensión supramunicipal vólvese máis importante, pois, a través da institucionalización de redes, perséguese que os plans integren e coordinen distintas realidades territoriais¹³. Estes procesos de segunda xeración caracterízanse por que a estratexia se renova permanentemente, se produce unha aprendizaxe en rede e se logran altos niveis de calidade democrática. Así, os plans son concibidos como procesos de organización da cidade ou do territorio, articulados polo goberno local, para “responder colectivamente” aos “retos colectivos”, en definitiva, para lograr un maior desenvolvemento.

Cadro 1. Comparación de plans estratéxicos

Elementos comúns	
Estratexia compartida. Participación de sectores cidadáns. Cooperación pública e privada.	
Elementos diferenciadores	
PE 1X	PE 2X
<ul style="list-style-type: none"> – Finalidade: Desenvolvemento económico e social. – Planificación específica económica e social. – Identificación de proxectos. – Prioridade de proxectos tanxibles. – Escasa importancia á visión ou modelo de cidade/territorio. – Liderado cooperativo/democrático. 	<ul style="list-style-type: none"> – Finalidade: Desenvolvemento humano¹⁴. – Plans como inicio de gobernanza. – Capacidade de organización e acción do territorio. – Prioridade de proxectos intanxibles. – Grande importancia á visión ou modelo de cidade/territorio. – Liderado só democrático.

Fonte: J. M. Pascual Esteve e M. Tarragona Gorgorió (2009: 88).

Non obstante, a investigación deste tipo de procesos é aínda incipiente: “dada a novidade dos plans estratéxicos 2X e o feito de que os principais exemplos de concibir os plans como inicio da gobernanza non teñen unha cidade de referencia do modo en que o foi

Barcelona para a primeira xeración de plans. A aprendizaxe, acumulación de enfoques, metodoloxías e técnicas, é máis necesario que nunca facela en rede" (Pascual Esteve e Tarragona Gorgorió, 2009: 93).

4. DIMENSIÓNS PARA A ANÁLISE DOS PROCESOS URBANOS NUN CONTEXTO "POSMETROPOLITANO"

"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).

No ano 1989, David Harvey destacaba a importancia de desenvolver conceptos e teorías que puidesen servir para establecer un mapa cognitivo ou interpretativo dun fenómeno complexo como é "o urbano". A relevancia de estudar o que ocorre nas cidades xustifícase, en primeiro lugar, polo feito de que o mundo posmoderno é fundamentalmente "urbano", o que é especialmente visible no espazo europeo, posto que o 80% da poboación da UE vive nas cidades, convertendo Europa no continente máis urbanizado do mundo¹⁵. En segundo lugar, porque, como tivemos ocasión de ver, a globalización desencadeou unha serie de transformacións nas institucións, a economía, os valores e a cultura, que formulan novos retos políticos e sociais que deben ser xestionados.

Neste contexto, un dos actuais problemas é a xestión do cambio de escala e do goberno metropolitano. Precisamente para Edward Soja, "posmetrópole" fai referencia a un cambio de escala que se concreta na idea de "urbanización rexional", que implica, por un lado, a coexistencia dunha variedade de escalas de goberno nun mesmo territorio e, por outro, a existencia dunha cidade "fáctica", de límites imprecisos e descontinuos que fan difícil saber a onde chega exactamente, dando lugar a situacións problemáticas que tratan de ser resoltas mediante novas propostas referidas aos seguintes temas:

- **Policentrismo e "rexión metropolitana"**: fomento dun desenvolvemento equilibrado de todos os territorios que conforman a rexión metropolitana e combinación das distintas escalas territoriais –metropolitana e submetropolitana– axustando a xestión a cada un deses ámbitos. Fálase así de "xeografía variable" para facer referencia a un goberno e a competencias compartidas, no que a metrópole central exerce un liderado democrático baseado na autoridade moral, non na imposición, que permite traballar conxuntamente na construción dunha "marca rexión" que aproveite o valor da cidade central para todas as entidades englobadas na rexión.
- **Cooperación territorial e interadministrativa**: promoción dunha cultura da gobernanza, capaz de articular un espazo urbano que vaia máis alá dos límites administrativos, baseado na cooperación e no traballo en rede dos distintos axentes (non só políticos) e territorios. Debe ser un proceso autoorganizado, non imposto, no que a cooperación se manifesta como un "exercicio de xenerosidade", baseado na aceptación de que os territorios que máis teñen deberán renunciar a cousas en favor dos que menos teñen. Esta parece ser a vía para que a gobernanza sirva para a construción dun goberno metropolitano.
- **Consenso político e democracia metropolitana**: fortalecemento da democracia. O goberno metropolitano non pode ser unha mera replicación do goberno local; debe

- estar sustentado nun “pacto político”, no que se xustifique a necesidade de crear unha nova escala metropolitana, saber qué se quere dela e qué pode achegar a cada unha das partes. Neste sentido, hai que reflexionar sobre dúas cuestións fundamentais: a lexitimidade do goberno metropolitano e a identidade metropolitana. Cómpre, ademais, evitar caer na mera “aglomeración plurimunicipal” (con grandes desigualdades) e avanzar cara á idea de “rexións metropolitanas” e de “goberno plurirrepresentativo”.
- **“Menos estrutura e máis proxecto”**: evitar a “inflación institucional”. A xestión de “proxectos-cidade” gaña importancia como elemento vertebrador das relacións e da identidade metropolitana co obxectivo de establecer unha estratexia metropolitana. Trátase de “coser” os distintos proxectos que coexisten na cidade e darlles un sentido metropolitano. Neste contexto, cobra importancia a planificación estratéxica e o seguimento e avaliación dos proxectos, pero tamén a dimensión democrática, pois non hai que esquecer que os proxectos son para os cidadáns (son eles os que teñen que sacalos adiante, pero precisan de instrumentos e dunha plataforma que os habilite para iso).
- Afrontar todas estas cuestións require a posta en marcha de novos procesos urbanos, que abren un terreo fértil para a investigación; de aí a importancia de fixar un “mapa conceptual” que permita analizar as transformacións que derivarán destes novos retos posmetropolitanos. En todas elas pode identificarse a presenza (directa ou indirecta) das tres dimensións analíticas que se foron desenvolvendo ao longo deste artigo: a) concepto de desenvolvemento urbano, b) sistema de gobernanza e c) xestión estratéxica:

Figura 1. Dimensións de análise dos procesos urbanos



Fonte: Elaboración propia.

Estas dimensións intégranse nun modelo interpretativo no que a **capacidade de organización social** se converte nun concepto nuclear condicionado pola combinación das ditas dimensións. Esta noción inspírase no concepto de “capacidade organizativa”, definida como “a habilidade para comprometer todos os axentes implicados no desenvolvemento económico da cidade, e coa súa colaboración xerar novas ideas e levar a cabo unha política deseñada”.

da para responder aos cambios fundamentais e para crear as condicións dun desenvolvemento sustentable.” (Van der Berg *et al.*, 1997), e que se mide en función das seguintes variables: organización administrativa, *networks* estratéxicos, liderado, condicións espazo-económicas, visión e estratexia, apoio político, apoio social, resultados e coherencia.

A capacidade de organización social dun territorio estará delimitada, desta maneira, pola extensión do concepto de desenvolvemento urbano asumido pola axencia de actores que participan no sistema de gobernanza urbano (concepto mínimo de desenvolvemento sustentable (ambiental)/concepto de desenvolvemento urbano integrado); polo grao de articulación do dito sistema de gobernanza (inclusión de poucos/moitos actores, intensidade e permanencia da súa participación e articulación da comunicación entre eles), e, por último, pola xestión estratéxica dos intereses urbanos (planificación urbanística ou económica/plani-ficación estratéxica).

Finalmente, a partir destas consideracións, formulamos a seguinte hipótese de traballo: canto mellor sexa a “capacidade de organización social” dun territorio, isto é, canto máis orientada estea cara a un concepto de desenvolvemento integrado, canto máis inclusivo e participativo sexa o seu sistema de gobernanza e canto máis próximos á xestión estratéxica estean os procesos postos en marcha nese espazo, maior viabilidade e posibilidades de éxito terá un proceso urbano concreto e, xa que logo, maior será tamén o nivel de desenvolvemento da comunidade. Non obstante, o obxectivo deste traballo non era outro que o de proporcionar conceptos que permitisen analizar os procesos urbanos que se deseñan e se poñen en marcha no contexto posmetropolitano. A proposición desta hipótese de traballo vai máis alá deste obxectivo; no entanto, a súa formulación abre un campo interesante para desenvolver sucesivas análises empíricas.

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)-Universidade Autónoma Barcelona, 1999), coordinado por Joan Subirats.
- 2 “O novo localismo débese entender como un proceso que recupera a importancia do goberno local para entender o que sucede no municipio e para incidir no que pode ocorrer en todo aquilo que –desde os ámbitos sociais, económicos, políticos ou culturais– afectará aos seus cidadáns.” (Subirats, 1999: 3).
- 3 O concepto de glocalización (Robertson, 1992) é un neoloxismo produto da combinación dos conceptos de globalización e localización, que dá a entender que o actual proceso de transformación persegue un equilibrio entre as dinámicas local e global, e que pon de manifesto a cuestión da localización espacial dentro dun sistema globalizado como factor estratéxico: “[...] coa globalización corre parella cada vez máis a localización [...] entra por calquera parte no ámbito das *g-words* dentro das coordenadas dunha nova acentuación do local. Que a globalización non só significa des-localización, senón que ademais presupón unha re-localización, é algo que se desprende da propia lóxica económica.” (Beck, 1998: 100).
- 4 O Informe da Comisión Brundtland (1987) sinala que “o desenvolvemento sustentable é aquel que ten en conta as necesidades do presente sen comprometer as posibilidades das xeracións futuras para abordar as súas propias necesidades”. Esta é unha definición universalmente aceptada, pero que, co transcurso dos anos e en resposta ás transformacións sociais, se foi completando.

- 5 Resolución sobre o seguimento da Axenda Territorial da UE e da 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 Ao falar de xestión, a dimensión de “proceso” adquire especial relevancia, unha importancia que por exemplo se reflicte ao referirmos á 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 e C. Rossignolo, 2009: 2).
- 7 “A modernización ou innovación administrativa non é só un cambio ou unha mellora do funcionamento e da prestación dos servizos públicos, senón que é tamén unha transformación e unha nova cultura da xestión pública local, baseándose nun modelo e paradigma “posburocrático” (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 O I Plan Estratégico Barcelona 2000 iniciouse en 1988 e foi aprobado en 1990, obtendo o premio especial de planificación da Comisión Europea polo seu alto grao de colaboración público-privada e de consenso, a internacionalización da cidade e o carácter pioneiro da súa metodoloxía. O II Plan Estratégico Económico e Social Barcelona 2000 foi impulsado en 1992 e aprobado en 1994. En 1998 ábrese un novo proceso de reflexión e en 1999 apróbase o III Plan Estratégico (1999-2005). Entre 2005 e 2007 prodúcese a revisión do Plan Metropolitano de Barcelona. O dito plan concrétese en 2008, no modelo 2020, baseado nos seguintes eixes estratéxicos: gobernanza e rede, referente global, calidade social, infraestruturas e sustentabilidade. <http://www.pemb.cat/ca-es/que-es/default.aspx>
- 10 Fonte: <http://www.ayto-gijon.es/Contenido.aspx?id=2231&zona=3&leng=es>
- 11 Alberto Ruiz-Gallardón, alcalde de Madrid. Prólogo do libro de Gildo Seisdedos (2007: XI).
- 12 Información sobre plans estratéxicos en www.cideu.org, Centro Iberoamericano de Desenvolvemento Estratégico Urbano. Este centro creouse en 1993 para articular a colaboración técnica e teórica entre España e outros países de América Latina.
- 13 Este é o caso do Proceso de Planificación Estratégica da Provincia de Milán –“Cidade de cidades”–, un orixinal tentativo de planificación estratéxica supramunicipal que, hoxe en día, é a única experiencia italiana de análise participada dunha 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 “O desenvolvemento humano é un paradigma de desenvolvemento que vai moito máis alá do aumento ou a diminución dos ingresos dun país. Comprende a creación dun contorno no que as persoas poidan desenvolver o seu máximo potencial e levar adiante unha vida produtiva e creativa de acordo coas súas necesidades e intereses. As persoas son a verdadeira riqueza das nacións. Polo tanto, o desenvolvemento implica ampliar as oportunidades para que cada persoa poida vivir unha vida que valore. O desenvolvemento é entón moito máis que o crecemento económico, que constitúe só un medio –aínda que moi importante– para que cada persoa teña máis oportunidades.
Para que existan máis oportunidades, o fundamental é desenvolver as capacidades humanas: a diversidade de cousas que as persoas poden facer ou ser na vida. As capacidades máis esenciais para o desenvolvemento humano son gozar dunha vida longa e saudable, ter sido educado, acceder aos recursos necesarios para lograr un nivel de vida digno e poder participar na vida da comunidade. Sen estas capacidades, limítase considerablemente a variedade de opcións dispoñibles e moitas oportunidades na vida permanecen inaccesibles.”
<http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>
- 15 As Nacións Unidas prevén que para o ano 2025 vivirá nas cidades o 69% da poboación mundial. Segundo o Informe de desenvolvemento humano do PNUD de 2005 (Indicadores de Desenvolvemento Humano), a porcentaxe de poboación urbana de España tende a aumentar: 1975 (69,6%), 2003 (76,5%) e a previsión para 2015 é que o 78,1% da poboación viva nas cidades. A estes datos hai que engadir o feito de que dous de cada tres inmigrantes deciden trasladarse a grandes aglomeracións industriais ou capitais.
<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. e C. Rossignolo. 2009. “An ‘explicit’ EU urban policy alter a ‘learning’ phase?” (Paper presentado na II Conferencia internacional da Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA). Madrid.
- Balbo, M. 1998. “La planificación y gestión urbana local”, en R. Jordan e D. Simioni. *Ciudades intermedias de América Latina y el Caribe. Propuestas para la gestión urbana (LC/L.1117)* CEPAL.
- Balducci, A. e E. V. Fedeli. 2008. *I Territori della città in trasformazione. Tattiche e precorsi di ricerca*. Milán: 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. e Gomà, R. (coord.). 2002. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel Social.
- Borja, J. e M. Castells. 1999. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Brugué, Q. e R. Gomà. 1998. “La dimensión local de las políticas urbanas: el marco conceptual”, en Brugué, Q. e R. Gomà. (coord.). *Gobierno locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Brugué, Q. e M. Jarque. 2002. “Planes estratégicos locales y redes participativas: entre el discurso y la práctica”, en Blanco, I. e 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 Municipios.
- 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 o desenvolvemento urbano sustentable na Unión Europea. Comunicación da Comisión ao Consello, ao Parlamento Europeo, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Rexións.
- Comisión Europea. 2000. *The Urban Audit Manual: Towards the Benchmarking of Quality of Life in 58 European Cities*, Luxemburgo: Oficina de Publicacións das 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*, DX Política Rexional, Bruselas.
- Consello de Ministros UE. 2007 a. Carta de Leipzig sobre Cidades Europeas Sustentables, Borrador Final, 2 de maio de 2007. Aprobación no Consello informal celebrado os días 24-25 de maio de 2007 en Leipzig.
- Consello de Ministros UE. 2007 b. Axenda territorial da Unión Europea. Cara a unha Europa máis competitiva e sustentable de rexións diversas. Acordada con ocasión da reunión informal de ministros sobre desenvolvemento urbano e cohesión territorial en Leipzig, 24-25 maio de 2007.
- Della Porta, D. 2006. *La política local*. Boloña: Il Mulino.
- Dente, B. e P. Coletti. 2009. “Measuring Governance in Urban Innovation”, *Local Government Studies* (en prensa).
- Dente, B.; C. Pacchi; G. Pasqui e A. Spada. 2005. “Buone idee e progetti strategici per la regione urbana milanese”, *Territorio*, n.º 32.
- Fernández Güell, J. M. 2005. “Sostenibilidad y gobernabilidad: dos conceptos condenados a entenderse en el ámbito urbano”, *Boletín CF+S*, n.º 31.
- Fernández Güell, J. M. 2007. “25 años de planificación estratégica de ciudades”, *Ciudad y Territorio*, n.º XXXIX (154).
- Font, J. e 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. e 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 e 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. e M. García Pizarro. 2009. "Strategic urban planning: a local governance tool in response to the complexity of the new socio-economic environment", (Paper presentado na II Conferencia internacional da Asociación Europea de Investigación Urbana (EURA). Madrid.
- Ministerio de Medio Ambiente. 2006. *Estratexia de Medio Ambiente Urbano*.
- Ministerio de Medio Ambiente. 2007. *Libro Verde del Medio Ambiente Urbano*.
- Pascual y Esteve, J. M. e M. Tarragona Gorgorió. 2009. *Estrategia Territorial y Gobierno Relacional. Manual para la planificación estratégica de 2ª generación*, D. X. Administración Local, Sevilla: Junta de Andalucía.
- Pascual y Esteve, J. M. 2007. *La Estrategia Territorial como inicio de la Gobernanza Democrática*. Barcelona: Deputación 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.
- Sesisdedos, 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*. Deputación de Barcelona.
- Subirats, J. 2006. "O novo papel dos gobernos locais desde a proximidade e a implicación cidadá". *Administración & Cidadanía*, n.º 1, 203-215.
- Van den Berg, L.; E. Braun e J. van der Meer. 1997. "The organising capacity of metropolitan regions", *Environment and Planning C*, 15, 153-272.

Organizacións indíxenas e globalización nas Américas. O caso da Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina¹



& *Resumo/Abstract: As transformacións sociopolíticas nos países americanos obsérvanse desde diferentes puntos de vista. Distintos actores sociais fan chamamentos e reclamacións sobre desigualdades e exclusións baixo as que viven importantes faixas da poboación en América. Estes actores organízanse para faceren máis efectivo o seu activismo e melloraren a súa capacidade de incidencia e presión sobre actores e institucións políticas e económicas obxecto das súas reivindicacións e demandas. Neste traballo analizamos estes cambios sociopolíticos no continente a partir da relación globalización e activismo local. A análise centrámola no activismo político dos pobos orixinarios en Arxentina. Para observar a relación entre activismo indíxena e globalización, centrámonos na estrutura organizativa e actividades da Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina (ONPIA). Os retos aos que estas organizacións se enfrontan nunha sociedade concreta cun marco global son o eixe deste traballo.&*

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

1. INTRODUCCIÓN

Desde a década dos anos noventa do século pasado, observamos expresións culturais e políticas que reivindicán demandas das comunidades indíxenas propias da súa cosmovisión e da súa maneira de entender o mundo en América e noutras partes do mundo.

Estas reivindicacións tiveron un punto de inflexión cos 500 anos do Encontro de dous Mundos.

As demandas de grupos indíxenas excluídos e marxinados non son novidades en si mesmas. Cada proceso nacional abordou este fenómeno de maneira particular. Entón, ¿que diferenza as mobilizacións indíxenas anteriores das que vemos emerxer neste século XXI? ¿Desde onde observar estas mobilizacións indíxenas a dous séculos da construción dos Estados en América? Consideramos que si hai un contexto que permite unha lectura actual da emerxencia e evolución das actuais mobilizacións indíxenas en América Latina: a globalización.

Neste documento formulamos a relación entre activismo político indíxena e globalización. Para reflexionar en torno á dita relación, recorremos a un caso que nos permita exemplificar os retos aos que se enfrontan esas mobilizacións indíxenas no continente: Arxentina. Este fenómeno en Arxentina ilustra a existencia dun activismo indíxena que estivo fronte a unha negación da súa existencia ou a minimización das súas problemáticas que en todo caso promove unha diversidade excluínte.

O que veremos nesta análise é unha organización que forma parte da mobilización indíxena en Arxentina: a Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina. A través da súa estrutura organizativa e das actividades que realiza, observamos como este activismo indíxena en Arxentina traballa para lograr os seus obxectivos nunha sociedade específica nun marco de globalización.

Este traballo consta de tres partes. A primeira é un achegamento a como mirar a relación entre globalización e activismo local. Posteriormente, facemos unha revisión da situación dos pobos orixinarios en Arxentina. Finalmente, expomos o caso da Organización de Naciones y Pueblos Indígenas en Argentina. Por último, realizamos unha breve reflexión sobre a relación entre activismo local e globalización.

2. GLOBALIZACIÓN E ACTIVISMO POLÍTICO LOCAL

Para clarificar esta análise, cómpre deixar asentadas algunhas ideas teóricas e conceptuais que permitan observar o activismo político indíxena no marco do global. Con este enfoque, buscamos argumentar e destacar elementos innovadores de organizacións indíxenas no que-facer político en Arxentina. Pretendemos observar esta acción colectiva nas Américas que se está xerando con novas dinámicas sociopolíticas e que contribúe a transformar os Estados-nación que desde certos puntos de vista son homoxéneos.

O global non implica falar soamente de niveis supranacionais. “As transformacións globais son dimensións de relacións sociais tanto espaciais como non espaciais, incluíndo o nivel rexional, transnacional sen que se teña que falar sempre dunha dimensión global” (Shaw; 2003). A idea de globalización, desde esta perspectiva, non está circunscrita, soamente, á versión de procesos formativos de institucións globais ou a interdependencia crecente entre Estados-nación arredor do mundo (Held, McGrew; 2007).

Neste sentido, a actividade política dentro dun Estado-nación pódese observar doutra maneira ao vela desde unha certa mirada global. “O feito de que un proceso ou entidade se

dea dentro dun territorio dun Estado soberano non necesariamente se debe pensar como un proceso meramente nacional ou baixo o marco tradicional do internacional” (Sassen, 2007, 12). Neste sentido, o contexto para interpretar a globalización defínese “polos modos en que cada país construíu o *nacional* nos últimos cen anos ou máis”. Así, debemos deixar claro que “O Estado non só non exclúe o global, senón que é un dos dominios institucionais estratéxicos onde se realizan os labores esenciais para o crecemento da globalización” (Sassen, 2007, 62).

Destá maneira, o caso que aquí estudamos sobre unha organización indíxena fronte á globalización e como interactúa nesta desenvolvémolo desde unha perspectiva do global que permita entendela como un proceso que está non só no supranacional, senón que a dita globalización se xera de diversas maneiras e con distintas expresións desde o local, o nacional e o global. Ao mesmo tempo, este proceso retroalimenta a vida cotiá das organizacións e das comunidades nas que interactúan. Neste sentido, a política global do activismo indíxena non se ten que ver, necesariamente, como cosmopolita.

O que observamos é a emerxencia e a formación de novos tipos de actividade política global. Neste caso desde os indíxenas nas Américas, os cales xorden con peculiaridades e causas específicas onde as accións locais son propias das realidades nacionais e rexionais americanas.

Estes activismos, cos recursos limitados, contribúen formando esferas públicas virtuais, dominios globais, e, desta maneira, maniféstase unha subxectividade política que rompe coas perspectivas tradicionais do local. Nesta análise, as prácticas políticas que se expoñen estiveron presentes de certa maneira. O que aquí buscamos resaltar é unha mirada sobre accións colectivas que representan unha maneira distinta de observar as transformacións sociopolíticas nos Estados americanos. As prácticas de política local atópanse ante contextos que permiten mirar de maneira innovadora a dita política, “...tanto tecnoloxía como institucións e imaxinarios que caracterizan o contexto dixital global inscriben novos significados e novos potenciais nas prácticas políticas locais” (Sassen, 2007, 9, 254).

Compartimos a perspectiva sobre a globalización onde esta toma un rol diferente ao “pola ao servizo daqueles que máis a necesitan e menos gozan dela: os pobres, os desposuídos, os débiles e os marxinados do noso mundo” (Appadurai, 2007).

Neste sentido, é necesario asumir que: “a mobilización étnica non se pode xa considerar como unha forma de acción social arcaica, premoderna, primixenia e irracional. Trátase máis ben dunha forza social e política lexítima do mesmo nivel que a clase social e a organización nacional, coas que está estreitamente vinculada. Os grupos étnicos non son entidades eternas, senón unidades sociais dinámicas e cambiantes, que poden emerxer, metamorfosearse e desaparecer co tempo segundo as circunstancias históricas” (Stavenghagen, 2001, 40).

3. INDÍXENAS EN ARGENTINA. O PRIMEIRO RETO, SER RECOÑECIDOS NO PRESENTE

O Estado arxentino construíuse cos seus respectivos mitos. Unha idea popular recupera unha expresión dos compoñentes da identidade que alimenta e retroalimenta a autopercepción da sociedade arxentina: “En México dise que se descende dos aztecas, en Perú descéndese dos incas e en Arxentina descéndese dos barcos”. Outra expresión *vox populi* acércanos a este imaxinario dun país que di ter unha intensa identidade coa “forza laboral italiana, o capital inglés e o pensamento liberal francés”. As dúas expresións reflicten a formación da identidade arxentina, a cal se socializou no tempo. Nesta formación nacional a existencia e a convivencia cos seus pobos orixinarios son algo do pasado.

Recentemente, identificamos estes compoñentes de identidade no marco dos festexos do bicentenario da nación arxentina. Algún asistente aos actos públicos mencionou: “A nosa autoflaxelación ten moito que ver co que pasou na ditadura, co trauma experimentado por toda a sociedade e coa absurda crenza de que a civilización e todo o bo vén de Europa e non desta parte do mundo” (Gallegos Díaz, Rebossio; 2010).

Un líder da ONPIA di. “Arxentina é un país que mira cara a Europa e non ve aquí indíxenas. O Estado arxentino, a sociedade arxentina, está empezando (...) a ver que hai indíxenas en Arxentina. A maioría da sociedade arxentina (...) aventúrome a dicir que máis do 80% dos 40 millóns de arxentinos non saben que hai indíxenas na Arxentina. Ata que realmente a sociedade arxentina, desde o Estado arxentino cambie a educación (...) se cambie a lingua e a modificación dos libros, os pobos indíxenas non existen para eles. Son cuestión do pasado”². Nunha tensión permanente para definir os elementos que dan lugar a unha identidade nacional, observamos, nestes festexos, expresións sociais como: ¡O que non salte é inglés! Europa é, á vez, fonte primaria do ser arxentino, pero hai un rexeitamento ao ser inglés, pois Europa semella representar a causa dos seus problemas.

A identidade constrúese a través de institucións e de versións oficiais (Gutiérrez, 2001). Na historia de Arxentina, os forxadores da independencia e da construción do Estado arxentino estiveron preto dos indios e mesmo nalgún momento foron os seus aliados: “Os anos que seguen ás guerras de Independencia, o odio ao poder español esperta nos crioulos unha declamada irmandade cos indios (...) unha alianza destinada a durar pouco tempo. Moi pronto (...) o indio vólvese unha versión demoníaca da barbarie” (Blengino, 2005, 29). Un dos heroes da construción da nación arxentina, o xeneral Roca, deixa ver o papel que representaron as poboacións indíxenas na conformación de Arxentina:

“¡Que disparate a *zanja* de Alsina!³ E Avellaneda déixaa facer. É o que se lle ocorre a un pobo débil e na infancia. Atallar con murallas os seus inimigos. Así pensaron os chineses e non se libraron de seren conquistados por un puñado de tártaros, insignificante, en comparación coa poboación chinesa... Se non se ocupa a Pampa, destruíndo previamente os niños de indios, é inútil toda precaución e plan para impedir as invasións”⁴.

Neste imaxinario social, o indio en Arxentina sitúase a certa distancia histórica: “é dicir, a millares de anos de distancia na prehistoria, o indio vólvese un afastadísimo antepasado noso, un nós anacrónico e suscita comprensión e ata unha moderada simpatía. Visto no estético (o indio) de cerca é feo, sucio, a miúdo torpe. Cando se move con toda a súa xente en longas caravanas ou cabalga belicoso cos guerreiros da súa tribo, o malón ameazante que atravesa o deserto tórñase protagonista dun espectáculo grandioso e fascinante” (Blengino, 2005, 79).

Esta construción nacional ofrece unha sociedade arxentina como branca e europeizada. Isto exprésase no día a día: “(...) escoiteilles a concidadáns de Salta e de Jujuy denunciar o trato discriminatorio ao que estaban sendo sometidos cando se lles estigmatizaba como “bolitas” ou bolivianos –é dicir, cando eran desnacionalizados polo seu aspecto– durante a irrupción de xenofobia que acompañou a fin da era menemista” (Briones, 2005, 28).

Así, dísenos que “(...) a arxentinidade do *cabecita* negra sempre foi embarazosa aos ollos hexemónicos, en termo de aspecto, de adscrición de clase, de práctica cultural e de actitudes políticas (...). Eses ollos venos como a cara (vergoñenta) da nación, porque, sendo parte dela, dan mostra de inadecuacións xa de somato-tipo (trazos indíxenas ou afro, por exemplo, herdadas de poboacións supostamente extinguidas), de actitude (falta de cultura no sen-

tido de puimento), de consumo e estética (vulgaridade), de especialidade (*villeros*, ocupas, ilegais), de hábitos de traballo (desocupados, criminais, *cartoneros*) e conviccións políticas (peronistas por propensión, clientelares, *piqueteros*)” (Briones, 2005, 33), onde o *cabecita* negra é “o fillastro vergoñento que se interpela como tal dentro da familia, pero do que non se fala fronte a terceiros” (Briones, 2005, 34).

Pero, ¿como se traduciu esta construción social en institucións e en participación política? Nun trato confuso e de fragilidade institucional, “Arxentina caracterizouse tanto por unha azarosa creación de organismos indíxenas –21 entre 1921 e 1980– (...) que experimentaron frecuentes cambios de xurisdición ministerial como pola inexistencia deste tipo de organismo durante certos períodos. Tamén por unha nula produción de leis indixenistas integrais ata os 80. (...), pola persistencia ata hai unha década dunha oprobiosa cláusula constitucional que consideraba atribución do Congreso da Nación asegurar o trato pacífico cos indios e a súa conversión ao catolicismo” (Briones, 2005, 38).

Para 1980 déronse cambios nas leis indíxenas de maneira integral, e é para a década dos 90 cando se dan reformas constitucionais que levarán a que as leis provinciais tomen en conta os dereitos indíxenas. O activismo indíxena non é recente; desde 1983 houbo expresións colectivas onde se buscou dar visibilidade á presenza indíxena. Entón, un grupo de indíxenas quilmeños autorrecoñecéronse na identidade calchaquí.

Tamén observamos un cambio no discurso do Congreso e do Goberno arxentino sobre os elementos que compoñen Arxentina. Atopamos argumentos a favor dos dereitos indíxenas en termos de detención de terras; pasar dunha perspectiva asistencialista a unha máis participativa; cuestionouse que a matriz fundacional da sociedade arxentina sexa só a europea. Isto, din, non é preciso. Agora hai un recoñecemento a unha poboación previa á conquista española, o cal deu lugar a un paso cualitativo no sentido de transcender dunha sociedade puramente crioula embranquecida a unha sociedade con base mestiza (Briones, 2008).

O contexto internacional marcou, de maneira importante, en todos os Estados-nación, referentes para debater axendas e o lugar dos pobos orixinarios e as comunidades indíxenas nas ditas entidades políticas. O sistema internacional de dereitos humanos internacional promoveu e financiou accións nacionais e internacionais neste sentido. Isto non significa que o que sucede en Arxentina, ou noutras partes do mundo, sexa só produto dunha presión internacional. Este factor debe ser tomado en conta para observar a posta en marcha de políticas e leis na materia en cada país, pero non explica por si mesmo os cambios legais e institucionais para favorecer o desenvolvemento dos indíxenas en diferentes estados.

O debate sobre os pobos indíxenas, á hora de pensar a identidade arxentina, é incipiente pero empeza a alimentar un debate nutrido sobre estas poboacións orixinarias en Arxentina. A partir da reforma constitucional contamos cun novo punto de partida para ubicar os pobos indíxenas en Arxentina. A reforma constitucional ao artigo 76, en 1994, deixou detrás un tratamento os pobos orixinarios, baseado en interpretacións da colonia.

Naquel texto falábase de “manter o trato pacífico cos indios”⁵. Este enfoque baseouse en tratados entre autoridades coloniais e republicanas cos pobos indíxenas nas etapas preliminares a conformación do estado arxentino. Pero coas guerras de 1879 (sur) e 1884 (norte) houbo un cambio radical nesas relacións onde unha das contrapartes desapareceu. Existe a ampla opinión de que nunca se deron tratados cos indios (Carrasco, Zimmerman; 2006, 11).

Con este novo punto de partida para os pobos orixinarios en Arxentina, o elemento indíxena tomou relevancia como parte da tensión social que se xerou baixo as condicións de exclusión social e de marxinação nas que caeu a sociedade arxentina desde a crise de 2001 (Cotarelo, 2006).

A presenza de demandas indíxenas en Arxentina detectámola en diferentes rexións do país: Neuquen, Salta, Formosa, Misiones, Chaco, Patagonia Sur e Bos Aires. Hai conflitos que non son recentes, pero que hoxe se fan máis visibles polas condicións que xera un mundo máis comunicado con ferramentas tecnolóxicas que facilitan a solidariedade de grupos afíns ou simpatizantes que defenden e apoian as causas destes grupos indíxenas, os cales se enfrontan a situacións de vulnerabilidade. Aquí sinalamos algúns exemplos⁶ que foron rexistrados nas rexións mencionadas, co fin de deixar asentadas dúas cousas: 1) a existencia real de grupos indíxenas dentro de Arxentina e 2) as similitudes das problemáticas ás que se enfrontan, xa sexa na Patagonia, xa sexa na fronteira con Bolivia, Paraguai ou Chile.

Mencionamos, brevemente, algúns casos de conflito entre indíxenas e diferentes entidades de goberno ou privadas: Lakha Honhat, Mybá, Patagonia, Pilagá, Pulmarí, Tobá e Futa Trew. Destes, catro teñen relación co pobo mapuche: Patagonia, Pilagá, Pulmarí e Futa Trew en Neuquen, Patagonia del Sur, Chibut e Bos Aires. Lakha Honhat dáse no Chaco arxentino, provincia de Salta; Mybá está en Misiones co pobo guaraní e Tobá na provincia do Chaco con indíxenas tobas, wichis e mocovies. Os casos teñen que ver con reclamacións de territorios, exceptuando o caso de Pilagá, quen demanda recoñecemento de dereitos indíxenas na actual democracia a partir da matanza de Rincón Bombo en outubro de 1947.

Nos casos de reclamación de territorios, existen conflitos con empresas multinacionais, gobernos provinciais e o Goberno nacional ante os nulos beneficios pola explotación de recursos naturais nos territorios onde viven. Nos conflitos vemos que hai apoio de organizacións non gobernamentais. Ofrecen apoio profesional e técnico para formular e levar a defensa das súas reclamacións. Existen organizacións, como o Centro de Estudios Legales y Sociales, o Centro de Estudios Jurídicos y Sociales, a Fundación para la Defensa del Medio Ambiente ou o Foro Permanente de Tierras, Bosques y Auga que dan seguimento, apoio e asesoran estas accións.

Outros actores que apoian as causas das comunidades indíxenas pero de matriz relixiosa son o Consejo Latinoamericano de Iglesias, o Servicio Mundial de Iglesias de Estados Unidos (Rexión Cono Sur) ou a Federación Argentina de Iglesias Evangélicas. Académicos e investigadores solidarízanse e traballan pola defensa e protección dos dereitos indíxenas en Arxentina. Atopamos profesores de diferentes universidades, como a de Bos Aires.

Con estes apoios algúns destes casos foron levados á Corte Interamericana de Dereitos Humanos (Lakha Honhat)⁷ e ante o Consello de Dereitos Humanos das Nacións Unidas (Futa Trew).

Neste marco de conflito entre pobos orixinarios e o Estado, damos conta da emerxencia organizativa dos pobos orixinarios en Arxentina. A relevancia desta expresión organizativa permítenos evidenciar un activismo indíxena en Arxentina onde pon a globalización e as súas posibilidades como parte do seu espazo de traballo. Observamos os seus antecedentes, a súa estrutura organizativa e os seus principais obxectivos, metas e accións que esta organización realiza dentro de Arxentina e máis alá das súas fronteiras nacionais.

4. A ORGANIZACIÓN NACIONAL DE PUEBLOS INDÍGENAS DE ARGENTINA. ESTRATEXIA ORGANIZATIVA PARA O SÉCULO XXI

O activismo político indíxena en Arxentina enfrontouse a unha sociedade que nega a presenza indíxena. Esta situación obriga a observar un proceso na súa etapa inicial ante os retos de facerse visibles como actores políticos e cuestionar unha idea de identidade que os exclúe como parte dunha sociedade.

Co panorama exposto, preguntámonos que están facendo as comunidades indíxenas en Arxentina; se teñen algún tipo de activismo para a defensa e reclamación das súas demandas. Para dar resposta a estas interrogantes, presentamos o caso dunha organización de creación recente pero que busca ser un actor relevante no activismo indíxena de Arxentina.

O caso é a Organización Nacional de Pueblos Indígenas en Arxentina. Concentrámonos na súa formación, nos seus obxectivos e enfoques como organización indíxena dentro de Arxentina e como parte das mobilizacións indíxenas nas Américas. Damos conta da súa estrutura organizacional e revisamos as accións que realiza para lograr os obxectivos establecidos como organización.

As organizacións indíxenas en Arxentina non son recentes. Nos anos setenta deuse a creación de distintas organizacións en torno ao tema indíxena. En 1971 creouse a Confederación Indígena Neuquina; en 1972 fundouse o Primer Parlamento Indígena Nacional; en 1974 apareceu a Asociación Indígena de la República de la Argentina. Non obstante, a capacidade política dentro do Estado foi limitada.

Nos anos noventa do século XX a viraxe no tratamento xurídico aos pobos indíxenas en Arxentina foi significativo. Tamén as dinámicas rexionais sobre o rol das comunidades indíxenas no continente tomaron maior relevancia nas axendas políticas dos países.

Neste contexto e cos antecedentes mencionados, acercámonos ao caso da Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Argentina para recoller as características da organización, dado que busca representar un papel relevante nas demandas para os pobos orixenarios naquel país.

A Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Argentina xurdiu formalmente no ano 2003. En palabras dos seus fundadores, a ONPIA nace "...non só da necesidade, senón do deber e obriga dunha unidade dos pobos orixenarios que vivimos aquí e dunha unidade política na diversidade que implique un desenvolvemento con identidade" (Cuyúl, Davinson; 2007; 87).

Cunha perspectiva de futuro, estes fundadores sinalan: "...a nós a ONPIA deunos forza, tamén esperanza de poder entregar ás futuras xeracións as ferramentas para que teñan maior claridade para poder visualizar o traballo e os soños de xustiza cos pobos indíxenas" (Cuyúl, Davinson; 2007; 87).

Para estes dirixentes, estase xerando unha clase política indíxena que busca exercer a súa autodeterminación e proxectarse politicamente, o que lles permite repensar a súa realidade fronte e cos outros con quen non necesariamente comparten as mesmas características pero si un contexto económico e sociopolítico similar dentro do Estado arxentino por medio da súa pertenza étnica e cultural (Cuyúl, Davinson; 2007; 49).

Para a ONPIA, a organización en torno á pluralidade étnica está alimentada a partir da propia negación do Estado arxentino, que non considera as diversidades mencionadas nin nas súas políticas públicas, o seu ordenamento nin unha dimensión xeopolítica (Cuyúl, Davinson; 2007; 49).

Como parte desta emerxencia do facer político indíxena en Arxentina, di a ONPIA que hai condicións que contribúen a esta: “un contexto de globalización da información, das culturas e sensibilidade mundial polos dereitos humanos... Asemade, hai unha preocupación polo medio ambiente, na cal os pobos indíxenas son os principais curadores” (Cuyúl, Davinson; 2007; 49).

A Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Arxentina di que atopou inspiración en organizacións como o Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN); a Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE); as Primeiras Nacións de Canadá (AFN) ou a Coordinadora de Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica (COICA).

A ONPIA apela ao respecto pola individualidade, autonomía e libre determinación de todas as organizacións adheridas, tanto na súa acción interna como na relación co Estado. Os principios cos que funciona a organización son:

1. Pobos, autodeterminación e territorio;
2. Autorrecoñecemento da cosmovisión das nacións e pobos indíxenas;
3. Solidariedade e reciprocidade nun marco de respecto mutuo entre nacións e pobos indíxenas;
4. Identidade como eixe transversal para lograr a unidade na diversidade entre os pobos e as nacións indíxenas en Arxentina e en América.
5. Promover a interculturalidade no exercicio dos nosos dereitos fundamentais (ONPIA, 2003).

A Organización Nacional de Pueblos Indígenas de Arxentina define o seu discurso do indíxena en termos rexionais e deixa ver que é unha organización que desde os seus inicios amosou unha forte influencia polo que sucede noutros lados do continente americano. Á vez, os principios fundacionais da ONPIA permítennos incluíla nesa ampla gama de organizacións de perfil indíxena que apelan a temas como o territorio, a autodeterminación e a identidade do indíxena como eixes do seu discurso político.

O activismo indíxena a nivel continental forma parte fundamental da súa construción discursiva. Asemade, as súas estratexias en espazos máis alá de Estado-nación son áreas onde a ONPIA atopou un importante desenvolvemento como organización indíxena.

Os dirixentes da ONPIA sitúan os antecedentes da organización no marco da celebración dos 500 anos do Encontro de dous Mundos. Nos anos 1991-1992 conformouse a Asociación de Comunidades Indígenas (ACOIN). Hoxe, a ACOIN forma parte da ONPIA. No seu traballo inicial, en 1998, conformaron unha rede que se foi ampliando con outras organizacións como o Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) e a Federación Pilagá de Formosa.

Para ese ano, tiveron relación con membros do Fondo Indígena⁸, sendo este organismo un actor importante para o impulso e nacemento da ONPIA. A través do Fondo Indígena, xestionouse un financiamento para a creación de ONPIA, así como os seus primeiros actos constitutivos como organización. Nos anos 2001 e 2002 a ONPIA acadou unha dimensión nacional. É nesta etapa cando as organizacións que conforman a ONPIA buscan criterios comúns para darlle cabida e sentido a un proxecto nacional.

Destes criterios destacamos o relativo á súa relación co Goberno, onde din que non queren depender del, senón que pretenden ser unha organización independente e autoconvocarse (Cuyúl, Davinson; 2007; 57)⁹. Rescatamos esta idea, pois situamos na nosa análise esta organización como actor político en Arxentina e interéstanos coñecer como asumen o seu papel fronte ao Goberno. Isto axúdanos a coñecer como propoñen as súas estratexias para relacionarse con actores e institucións.

Nesta revisión sobre a ONPIA e o desenvolvemento das súas actividades, é básico identificar como perciben a política indíxena en Arxentina. Para esta organización, ter en Arxentina un activismo indíxena resulta inmaturo e, malia haber determinados liderados indíxenas, con certa presenza nacional, non se está alieo a unha cooptación dos partidos políticos, á vez que o proceso lles resultaba inmaturo en termos de que os pobos indíxenas vexan a identidade indíxena como algo actual e sexan conscientes entre eles (Cuyúl, Davinson; 2007; 58).

A creación da ONPIA, segundo os seus dirixentes, ten un contexto sociopolítico concreto en 2003. A efervescencia dunha infinidade de mobilizacións sociais que se deron en Arxentina a partir da crise de 2001 foi o campo de acción onde este tipo de organizacións buscaron e atoparon o seu lugar. Baixo unha complicada situación económica na sociedade arxentina, a ONPIA atopa, neste contexto, un importante simbolismo para o seu nacemento.

A asemblea fundacional tivo lugar o 11 de outubro de 2003 na cidade de Bos Aires. Realizouse nas instalacións do que foi o Banco de Mayo. Cando este banco caeu en quebra, as súas instalacións foron tomadas por actores sociais afectados polo “*corralito*”. Co apoio da Asemblea Popular do Parque Chabuco, a ONPIA realizou aí a súa asemblea constitutiva.

No relato dos fundadores da ONPIA, expóñense os límites da sociedade arxentina ante a crise económica de 2001. Para estes líderes, o nivel de deterioración destas oficinas do Banco de Mayo representoulles, simbolicamente, a situación crítica á que chegara. Para a ONPIA, estar nestas instalacións representou un novo momento dos indíxenas en Arxentina. Os dirixentes obsérvanse así: “... talvez nunca se viu tanto indíxena nun banco de Arxentina como nesa ocasión” (Cuyúl, Davinson; 2007; 62).

É así como, nesta dimensión do simbólico, os fundadores da ONPIA bautizan o banco como “Banco Indígena”, e deste xeito a ONPIA toma forma como organización con pretensións de alcance nacional e de contar cun espazo onde se represente a diversidade dos pobos orixinarios en Arxentina.

Este alcance nacional e a pretensión de lograr abarcar a ampla diversidade indíxena en Arxentina vémolos na misión e visión que motivan as súas actividades e baixo as cales se achegan ás poboacións que queren representar.

Visión: “Os pobos indíxenas de Arxentina e as súas comunidades atópanse unidos, autónomos, fortalecidos nas súas capacidades e con organizacións sólidas, respectados na súa identidade cultural, exercendo plenamente os seus dereitos, participando e decidindo activamente nos seus procesos de desenvolvemento con identidade en instancias de poder no ámbito local, rexional, nacional e internacional”.

Misión: “Orientar, planificar, promover, organizar, coordinar e informar o desenvolvemento político, económico, cultural e social dos pobos indíxenas en Arxentina no marco da súa cosmovisión, a través da xestión política e técnica (elaboración de políticas, estratexias, plans, programas e proxectos, a súa execución e fiscalización e avaliación) para a articulación nacional de desenvolvemento de iniciativas con identidade en Arxentina, xerando procesos de planificación, concertación, formación, información, captación e execución de recursos financeiros, no ámbito local, rexional, nacional e internacional” (ONPIA, 2003).

As organizacións que deron lugar á ONPIA e que son sinaladas como as fundadoras da organización son: Consejo de Coordinación de Organizaciones de los Pueblos Indígenas de Salta (CCOPIA); a Asociación Indígena de la República Argentina (AIRSA), a Coordinadora del Pueblo Mapuche, o Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ), a

Organización Indianista del Pueblo Kolla de Jujuy (ORINPUKO), a Organización de Comunidades Aborígenes de Santa Fe (OCASTAFE), a Asociación Interétnica, a Asociación de Comunidades Indígenas (ACOIN), as Comunidades Guaytamari de Mendoza, a Organización de Comunidades Mapuche Tehuelche Willi Mapu de Santa Cruz, Ruka Kimun Mapuche de Bahía Blanca e representantes de Tierra de Fuego, La Pampa, Chubut, Neuquén e Formosa.

A ONPIA pretende ser unha organización de alcance nacional que logre articular demandas, accións e negociacións entre diversos actores co fin de que os pobos indíxenas teñan unha voz lexítima. Esta tarefa resulta complicada en termos prácticos, pero o certo é que a aspiración é tan lexítima como a de moitos outros actores sociais. Esta pretensión nacional lévanos a chamar a atención noutro dato do Estado arxentino que nos remite a este debate da propia constitución de diversidade interna que ten Arxentina.

O Instituto Nacional de Estadística e Censos identifica 22 pobos indíxenas¹⁰ en territorio arxentino. Esta poboación equivale ao 2,8% do total da poboación en Arxentina. Desta poboación indíxena, os que contan con maior poboación, co 53%, son o pobo mapuche na Patagonia; o kolla en Jujuy e en Salta, e o pobo wichí en Chaco, Formosa e Salta.

Contrariamente ao que desde o exterior se percibe como Arxentina e de xeito distinto ao que boa parte da mesma sociedade arxentina asume como a súa identidade, encontramos unha poboación minoritaria, pero non por iso menos relevante, que representa unha diversidade non visible e menos politizada que coexiste coas poboacións e discursos maioritarios dentro da xeografía arxentina. A ONPIA, nesta gama de pobos indíxenas en Arxentina, conta con presenza entre os chané, charrúa, chorote, chulupí, diaguita-chalchaquí, ava-guaraní, tupí-guaraní, mbya-guaraní, huarpe, qolla, mapuche, ona, pilagá, tapiate, tehuelche, toba, wichi e atacameño.

Esta representación dos pobos indíxenas dentro da ONPIA permitiu a existencia dunha rede de organizacións de base nos diferentes pobos. Agora mencionamos as organizacións que hoxe en día dan vida provincial e nacional á ONPIA e que dalgunha maneira cobren boa parte do territorio arxentino:

Organizacións	Provincias	Pobos orixinaarios
- Consejo de Organizaciones Aborígenes de Jujuy (COAJ) - Organizaciones Indianistas del Pueblo Kolla (ORINPUKO) - Consejo de Coordinación de los Pueblos Indígenas de Salta (CCOPISA)	Jujuy	Tupí-guaraní, omahuaca, quechua, kolla, atacama, okloyas Tapiete, ava-guaraní, chorote, wichi, toba, chané
- Asociación del Pueblo Guaraní	Misiones	Mbya-guaraní
- Organización Indígena EL MOLLAR	Tucumán	Diaguita 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

Organizacións	Provincias	Pobos orixinarios
- Organización Guaytamary (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, mocovi
- Willi Mapu de Santa Cruz	Santa Cruz	Mapuche williche
- Asociación de Comunidades Indígenas (ACOIN)	Nacionales	

* Cadro realizado polo autor, tomado de Cuyúl, Davinson, 2007; 124.

A través destas organizacións con sedes provinciais, a ONPIA logra ter vínculos directos cos pobos indíxenas dentro de Arxentina. A ONPIA destaca que as organizacións que forman parte da organización nacional teñen o dereito á “individualidade, autonomía e libre determinación” entre as mesmas organizacións e como parte da ONPIA, así como na súa relación co Estado. Para isto, mantén uns principios que regulan esta membresía interna:

1. Pobos, autodeterminación e territorio.
2. Autorrecoñecemento da cosmovisión das nacións e pobos indíxenas.
3. Solidariedade e reciprocidade nun marco de respecto mutuo entre nacións e pobos indíxenas.
4. Identidade como eixe transversal para lograr a unidade na diversidade entre os pobos e nacións indíxenas en Arxentina e América.
5. Promover a interculturalidade no exercicio dos nosos dereitos fundamentais (Cuyúl, Davinson, 2007; 65).

Sobre a estrutura organizativa da ONPIA, facemos unha revisión dos seus órganos de goberno e da súa estrutura operativa. A ONPIA posúe un Consello de Goberno, o cal funciona como órgano executivo. Este consello conta con presidente, vicepresidente e un conxunto de secretarías que se define a partir das prioridades da organización.

Na actualidade teñen oito secretarías. Mulleres; Finanzas; Relacións Institucionais; Saúde; Terra e Recursos Naturais; Comunicación e Prensa; Xuventude, e Cultura e Educación. Como asesoría, posúen un Consello de Anciáns, constituído por líderes sociais e espirituais. Agora este consello ten representación de cinco pobos: wichí, mapuche (dous membros), guaraní e diaguita.

No eido operativo, ten unha estrutura que a ONPIA define como técnico-operativa. Esta área alimenta o fortalecemento organizacional da ONPIA, á vez que xera insumos e desenvolve os obxectivos. Esta estrutura está conformada por unidades operativas. Conta con catro

unidades: Política e Estratexia; Programas e Proxectos; Comunicación e Relacións Institucionais, e Formación e Capacitación. As unidades están constituídas por dous responsables principais: un responsable político e un encargado técnico. O primeiro provén do Consello de Goberno e o segundo é un profesional para o perfil da unidade.

Por último, facemos unha revisión do conxunto de actividades que a ONPIA desenvolve. Esta revisión permítenos identificar a axenda de traballo da organización.

No ámbito nacional realizan algunhas actividades como as seguintes:

1. Capacitación de líderes indíxenas. A través dun convenio coa Secretaría de Cultura da Presidencia da Nación, teñen apoio técnico para realizaren capacitación a nivel provincial a líderes indíxenas en temas de lexislación indíxena e xestión organizacional. Isto fano a partir da necesidade de formar líderes indíxenas para afrontar os novos desafíos como pobos indíxenas.
2. Turismo étnico. Co Banco Interamericano de Desenvolvemento, desde 2006 desenvolveron un proxecto de "turismo étnico". Aquí a ONPIA demanda criterios para ser parte dun proxecto con organismos multilaterais. Para a ONPIA é fundamental que nestes proxectos se inclúan certos principios que defenden co fin de que os pobos indíxenas implicados teñan unha efectiva participación nos ditos proxectos de desenvolvemento económico.
3. Política agraria. Desde 2006, traballan unha proposta de política agraria. Existe o documento "Propostas da ONPIA para a Construción dunha Política Agraria Integral", no que destaca unha perspectiva integral considerando a diversidade étnica e cultural que achegan os pobos indíxenas ao campo. Neste sentido, buscan unha participación "efectiva" na súa discusión e concepción.

Tamén levan a cabo actividades concretas coas mulleres e coa xuventude a través de diferentes accións no marco de distintos cumios de pobos, concretamente no II Cumio dos Pobos Indíxenas das Américas, así como no VI Cumio das Américas. De aquí, os mozos e mozas realizaron un simposio con miras a levar posicións claras ao II Cumio dos Pobos.

Como xa sinalamos, o activismo indíxena noutras latitudes e o interese por xerar redes con mobilizacións e organizacións pares a nivel global foron recorrentes en todos os posicionamentos desta organización. A ONPIA mantén un importante activismo máis alá das fronteiras do Estado arxentino. Tal é o caso do II Cumio dos Pobos Indíxenas das Américas, organizado en conxunto coa Asemblea das Primeiras Nacións (AFN). Este é un referente fundamental para a ONPIA en canto ás súas accións na rexión, ao mesmo tempo que se aproximou á Organización de Estados Americanos e a outras redes de organizacións indíxenas na rexión andina, como a Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), con organizacións representantes de Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile e Arxentina (representado pola ONPIA).

Desde esta coordinadora (CAOI), xeran accións de alcance rexional en América do Sur e global (cambio climático) con axendas e demandas conxuntas desde unha posición unificada de pobos indíxenas de América que comparten unha mesma historia. Dentro da Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI), a ONPIA foi moi activa co II Congreso da coordinadora, os cumios climáticos e as Nacións Unidas.

Destacamos as accións que a ONPIA realiza en termos de intentar presionar e incidir en procesos intercontinentais e en certas accións doutros gobernos que actúan en contra de comunidades indíxenas.

Vexamos uns exemplos disto: no marco das relacións Unión Europea-América Latina, desenvolvéronse distintos tipos de acordos comerciais e de cooperación entre os diferentes países e subrexións en América e a Unión Europea. Tal é o caso de Chile, México, América Central, o Mercado Común do Sur (MERCOSUR) e a Comunidade Andina. É nesta última subrexión de América onde a Unión Europea pasou de promover un tipo de acordo en bloco a negociar con cada país un acordo específico, tensando a relación entre os países da Comunidade Andina. Perú e Colombia foron afíns ao novo esquema proposto pola Unión Europea, Bolivia criticou o cambio de dirección e Ecuador asume unha actitude ambigua.

Ante isto, a ONPIA, xunto con outras organizacións da rexión, apela a defender os dereitos dos pobos da rexión ante tratados de libre comercio inxustos. Desta maneira, as organizacións reclamantes toman unha posición clara en contra desta nova estratexia por parte dalgúns gobernos da Comunidade Andina e a Unión Europea.

Outro exemplo do activismo da ONPIA constitúeno as chamadas de atención ao Goberno de Colombia; Producíronse fortes actos de violencia en contra do pobo kankuamo nese país. A ONPIA estivo presente nalgúns actos dos tribunais permanentes dos pobos, realizados en Colombia, escoitando a situación do pobo kankuamo. Ante o escoitado e como parte do seu facer político na rexión, a ONPIA envioulle (en xaneiro de 2009) ao presidente de Colombia unha reclamación polo que está a suceder co pobo kankuamo.

Recentemente, na antesala da Conferencia de Cambio Climático en Cancún, realizada en México a finais de 2010, a ONPIA promoveu accións desde a Coordinadora Andina de Organizacións Indíxenas (CAOI) entre a sociedade civil arxentina para que as posturas dos pobos orixinarios sexan tomadas en conta como parte dos acordos que se deben lograr na COP16.

Organizacións como a ONPIA puxeron no debate sobre o medio ambiente a particular e estreita relación entre natureza e pobos orixinarios. Ante esta relación histórica e tradicional, entre sentido de vida e recursos naturais, actores indíxenas apelan a este pasado para atribuír para si unha sólida e clara perspectiva de como protexer o medio ambiente e a natureza fronte ao cambio climático. Desde aquí, a ONPIA asume unha posición clara como un actor que pretende formar parte de axendas globais e que ten en fronte o primeiro reto de lograr un espazo visible e lexítimo nunha sociedade que aínda non acaba de recoñecer a súa presenza actual, a sociedade arxentina.

5. REFLEXIÓNS FINAIS

Neste traballo expuxemos como unha organización indíxena está a desenvolver a súa organización e o seu traballo para ser un actor relevante dentro de Arxentina cunha mirada global. En primeiro lugar, dicimos que non imaxinamos accións colectivas sen base empírica, ou que vemos en cada acción colectiva un cambio de rumbo sen parangón cando mencionamos a palabra global.

Aquí, concretamente, exploramos un rumbo de acción política que establece distintos niveis de acción política e que se move tanto no local como no rexional e no global. Diferentes puntos de vista poden dicir que isto non está sucedendo ou que non é o máis transcendental en certas axendas políticas en sociedades específicas.

Non obstante, o reto deste traballo é identificar eses procesos incipientes de tal maneira que nos deixe observar sociedades máis complexas e con procesos en construción.

Mirar ás sociedades en América desde o global non supón falar de sociedades con tensións igualitarias, que sexan máis xustas ou máis harmónicas, nin dentro delas nin fronte

a outras. Falar dun activismo indíxena en Arxentina, desde o global, é intentar botar unha mirada a un fenómeno que formou parte da construción histórica dese Estado e que hoxe o miramos desde un mundo globalizado.

Nunha reflexión sobre a emerxencia dos pobos orixinarios faise mención da relevancia que toman as demandas destas comunidades indíxenas en Arxentina. Esta parte da poboación enfróntase a "...empresas mineiras, petroleiras, soeiras e turísticas. A medida que o modelo extractivo pretende expandirse en Arxentina, os pobos orixinarios eríxense en actores protagónicos da resistencia. A acción directa –marchas, piquetes– complementase coa vía política e xudicial. Súmase a recuperación de terras, con lexislación internacional que a avala" (Aranda, 2010).

Lembremos que en 1994, coa reforma constitucional, se deu un recoñecemento inicial ás demandas dos grupos indíxenas, como os reclamos territoriais. Isto non significa que o Estado arxentino perciba os pobos indíxenas máis alá dun grupo demandante, pero non como posibles actores políticos que poidan incidir nas tomas de decisións que lles afectan de maneira directa.

Rematamos dicindo que a sociedade arxentina, retomando o dito por Jorge Ñanqucho, conta cunha autopercepción na que o tema indíxena é algo do pasado afastado e anterior á nación Arxentina. Porén, as actuais condicións políticas e sociais do sur de América parece que ofrecen condicións para unha maior visibilidade dos temas indíxenas en Arxentina. É aquí onde o debate da nación arxentina se enfrenta a un reto que non só se define e se xestiona dentro do seu territorio estatal. As solidariedades internacionais e as identidades transnacionais que se xeran nas fronteiras arxentinas cos seus pobos orixinarios achegan factores innovadores a esa sociedade que construíu a súa historia con miradas europeas e en boa medida galegas.

Notas

- 1 Este traballo está baseado no relatorio enviado ao Congreso "200 anos de Iberoamérica (1810-2010). Santiago de Compostela, España. Setembro de 2010.
- 2 Entrevista a Jorge Ñanqucho, vicepresidente da Organización de Naciones y Pueblos Indígenas de Argentina. 25 de setembro de 2008. Bos Aires, Arxentina.
- 3 No século XIX o ministro de guerra do presidente Avellaneda propón a construción dunha *zanja* que vaia da cordilleira ao Atlántico, que cubrixe os 610 quilómetros de distancia de leste a oeste, e desta maneira protexerse das invasións dos indios da Patagonia. Á morte de Alsina, o xeneral Roca asume o Ministerio de Guerra, deixando inconcluso tal proxecto.
- 4 Cita tomada do libro: Walther, J. C.; *La conquista del desierto*. EUDEBA. 1970. En Vanni; 2005, 52.
- 5 O artigo reformado hoxe asume "recoñecer a preexistencia étnica e cultural dos pobos indíxenas arxentinos".
- 6 Os casos aquí mencionados, excepto Futa Trew, son tomados do proxecto de investigación "Conflictos étnicos nas Américas", que é coordinado pola Dra. Natividad Gutiérrez Chong no Instituto de Investigacións Sociais da Universidade Nacional Autónoma de México.
- 7 Para ampliar este caso, está o texto de Carrasco e Zimmerman, 2006.
- 8 O Fondo Indígena é un organismo de cooperación creado no II Cumio Iberoamericano no ano 1992. Hoxe forma parte da Secretaría Xeral Iberoamericana. Trátase dun órgano executivo que institucionaliza accións no marco das relacións iberoamericanas.
- 9 Palabras de Nemesio Cruz, dirixente da Organización Indígena del Pueblo Kolla. ORINPUKO.
- 10 Os pobos recoñecidos 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, e wichi. Hai outros pobos non identificados nos datos do INDEC: quechua, atacameño, omahuaca e 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 e Alejandro Grimson (Comp.) *Territorios. Identidades y federalismo*. Bos Aires. Edhasa.
- Briones, Claudia (Ed.) (2005). *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Bos Aires. Editorial Antropofagia.
- Cuyúl, Andrés; Guillermo, Davinson (2007). *La organización de los pueblos indígenas en la Argentina*. El caso de la ONPIA. Bos Aires.
- Cotarelo, María Celia (2006). "Recursos naturales y conflicto social en la Argentina actual", en VVA, *Conflictos sociales y recursos naturales*. Bos Aires. OSAL n.º 17.
- Gallegos-Díaz, Soledad; Rebossio, Alejandro (2010). "Argentina cumple 200 años en un clima crispado". *El País*. 24 de maio.
- Gutiérrez Chong, Natividad (2001). Mitos nacionalistas e identidades étnicas: los intelectuales indígenas y el Estado mexicano. México: Universidade Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales/Consejo Nacional para a Cultura e as Artes/Fondo Nacional para a Cultura e as Artes/Plaza y Valdés.
- Held, David; Anthony McGrew (2007). *Globalization/antiglobalization. Beyond the great divide*. Cambridge. Polity Press. 2ª edición.
- Held, David; Anthony McGrew (2007). (Edit.). *Globalization Theory. Approach and controversies*. 2007 Cambridge, Polity Press.
- ONPIA (2003). *Plan Estratégico 2004-2008*. Bos Aires. Documento de trabajo.
- Sassen, Saskia (2007). *Sociología de la globalización*. Bos 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, Colexio de México.
- Vanni, Blengino (2005). *La zanja de la Patagonia. Los nuevos conquistadores, sacerdotes y escritores*. Bos Aires. Fondo de Cultura Económica.
- Carrasco, Morita; Silvina, Zimerman (2006). *Informe IWGIA. El caso Lhaka Honhat*. Bos Aires. IWIGA-CELS.

Entrevistas

- Entrevista a Jorge Ñanqucheo, vicepresidente da Organización de Naciones y Pueblos Indígenas de Argentina. 25 de setembro de 2008. Bos Aires, Arxentina.

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 _[67-79]

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 [99-114]

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. As propostas de colaboración coa revista *Administración & Cidadanía* remitiranse como arquivo adxunto a unha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo:

AC.egap@xunta.es

Ademais, o/a autor/a ou autores/as enviarán o orixinal nun disco compacto en soporte informático Microsoft Word, así como dúas copias impresas asinadas ao seguinte enderezo:

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

2. O disco compacto remitido por correo postal debe conter un único arquivo ou documento co texto da proposta de colaboración.

3. Non serán aceptadas propostas de colaboración enviadas por fax ou correo postal sen estaren acompañadas do correspondente soporte electrónico.

4. Os traballos enviados deben cumprir as seguintes condicións:

- a. ser inéditos e non estar incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións;
- b. estar redactados en galego, español, inglés, francés, portugués ou italiano;
- c. posuír unha extensión mínima de 30 000 caracteres e máxima de 45 000 no caso dos artigos (incluídas notas e referencias bibliográficas), e entre 3000 e 10 000 caracteres no caso das recensións.

5. Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deben incluír, por esta orde:

- a. un título coa súa correspondente tradución para inglés de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo;
- b. nome, apelidos e afiliación institucional do/a autor/ ou autores/as;
- c. un resumo (dun máximo de 150 palabras) no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución para inglés de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo;
- d. unha relación de cinco palabras clave que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa tradución para inglés de non ser esta a lingua empregada na súa redacción;
- e. o corpo principal do texto;
- f. a bibliografía;
- g. as táboas, os diagramas e os cadros (máximo 7 en total).

6. Os traballos deben ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo, e respectarán ademais os seguintes requisitos formais:

- a. As notas figurarán ao pé.
- b. As citas no texto indicarán autoría, ano de publicación, e, de ser o caso, páxina(s) entre parénteses. Por exemplo, (Peters, 2002: 123).

No caso de seren citadas varias obras de idéntica autoría publicadas no mesmo ano, a indicación do ano será acompañada dunha letra do alfabeto (princiando polo «a»), que distinga cada unha das obras do mesmo ano.

- c. A bibliografía debe conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (autoría, título completo, editor, cidade e ano de publicación; de se tratar dunha serie, serán indicados o título e o número do volume ou parte correspondente).

Suxerimos acompañar, na medida do posible, este modelo de presentación (en orde alfabética polo apelido) de acordo co 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.
- Artigos de revistas:
Peters, G. e Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- Documentos non publicados:
Benítez, J. 2006. Aproximación a la participación cidadana. México. Agencia Federal de Administración Pública, *Mimeo*.
- d. Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deben indicar o URL respectivo e a data de consulta (día-mes-ano). Por exemplo, http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

7. As recensións deberán incluír, ademais dos datos de identificación do/a autor/ ou autores/as, autoría, título, editorial, lugar e data da obra recensionada.

8. Todos os traballos deben ser presentados mecanografiados con dobre espazo, con formato de fonte Times New Roman, tamaño 12; ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo; e incluír unha indicación do enderezo postal da persoa remitente.

Avaliación de traballos_

O Consello de Redacción de *Administración & Cidadanía* someterá a unha avaliación anónima por parte de pares externos, expertos na área científica á que pertenza o material recibido, todas as propostas de colaboración enviadas á Secretaría da revista.

Desenvolveranse dous procesos de avaliación por ano.

Os traballos recibidos ata o día 15 de xuño serán avaliados para o número 2 do volume da revista do ano en curso, que verá a luz no mes de decembro, mentres que os traballos recibidos entre o 16 de xuño e o 15 de decembro, ambos inclusive, se incluírán no proceso de avaliación anónima correspondente ao número 1 do volume do ano seguinte, que sairá do prelo no mes de xuño.

Dereitos de autoría_

Unha vez que o Consello de Redacción acepte publicar calquera material (artigo ou recensión) recibido, os dereitos exclusivos e ilimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país son transferidos á Escola Galega de Administración Pública (EGAP).

Desexo que me envíen a revista **administración & cidadanía.**

a partir do número 1 e ata novo aviso.

o número / os números _____

en galego

en castelán

Nome e apelidos _____

Entidade _____

DNI / NIF _____

Enderezo _____

Poboación _____

País _____ Código postal _____

Teléfono _____ Telefax _____

Correo electrónico _____

Data _____ Sinatura _____

Boletín de subscripción

[só versión impresa]

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

**administración &
ciudadanía.**

Enviar a:

Editorial EGARTORRE, S.L.

C/ Primavera 2 - Nave 31
Polígono industrial El Malvar
28500 Arganda del Rey
(Madrid)

Editorial GALAXIA, S.A.

Reconquista 1
36201 Vigo (Pontevedra)

© 91 872 93 90 / 91 871 93 99

e-mail: egartorre@egartorre.com
<http://www.egartorre.com>

© 986 43 21 00 / 986 22 32 05

e-mail: galaxia@editorialgalaxia.es
<http://www.editorialgalaxia.es>

_ *Administración & Cidadanía* está dispoñible en formato impreso e electrónico en lingua galega e castelá.

Así mesmo, dispón dunha versión en lingua inglesa editada en formato electrónico.

_ Para maior información sobre a publicación visite o portal web da EGAP en: <http://www.egap.xunta.es>

	Subscripción anual 3 números	Número solto	Forma de pagamento
PUBLICACIÓN IMPRESA	Particulares 72,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	Particulares 26,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<input type="radio"/> <i>Transferencia á conta</i> _____
	Institucións 108,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	Institucións 36,00 € <i>+ gastos de envío segundo a tarifa vixente</i>	<input type="radio"/> <i>Contra reembolso</i> <input type="radio"/> <i>Cheque a nome da editorial</i> _____ <input type="radio"/> <i>Xiro postal</i> <input type="radio"/> <i>Domiciliación bancaria</i>

Domiciliación bancaria

Data _____ Banco ou caixa _____
 Número _____ Enderezo da axencia _____
 Poboación _____
 País _____ Número de conta _____

Estimados señores:

Rógolles que, ata novo aviso, aboen os recibos que lles presente a _____ con cargo á miña conta antes mencionada, en concepto de subscripción á revista **Administración & Cidadanía**.

SINATURA

Titular _____
 Enderezo _____
 Poboación _____ Código postal _____



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.