

administración & cidadanía.

Sumario_

_01_TUBÍO SÁNCHEZ, JOSÉ MARÍA e RAFAEL CRECENTE MASEDA (Universidade de Santiago de Compostela), «Entendendo o planeamento municipal en Galicia. A implantación da LOUPMR».**_02_FERREIRO SEOANE, FRANCISCO JESÚS** (Universidade da Coruña e Universidade de Santiago de Compostela), «A figura do emprendedor e a súa conceptualización».**_03_JAIME GUZMÁN, JOSÉ DE JESÚS** (Hospital General de Zacatecas, México) e **JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ** (Universidad de Guadalajara, México), «Modelo `plural-integral` de atención primaria á saúde e satisfacción dos usuarios».**_04_BAVOLEO, BÁRBARA INÉS** (Universidad de Buenos Aires), «Repertorios de participación cidadá online: o caso de Corea do Sur e a conformación da xeración 2030».**_05_VARGAS-HERNÁNDEZ, JOSÉ G.** (Universidad de Guadalajara, México), **ERNESTO GUERRA GARCÍA** (Universidad Autónoma Indígena de México) e **MARÍA EUGENIA MEZA HERNÁNDEZ** (Universidad Autónoma Indígena de México), «Avaliación sociointercultural para proxectos de investimento en comunidades indígenas *wixarikas*».**_06_CASTRO QUINTAS, CLAUDIO** (Universidade de Santiago de Compostela), «Análise do Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza na Unión Económica e Monetaria como novo fito da construción europea, empregando as teorías da integración».

_01_TUBÍO SÁNCHEZ, JOSÉ MARÍA y RAFAEL CRECENTE MASEDA (Universidade de Santiago de Compostela), «Entendiendo el planeamiento municipal en Galicia. La implantación de la LOUPMR».**_02_FERREIRO SEOANE, FRANCISCO JESÚS** (Universidade da Coruña y Universidade de Santiago de Compostela), «La figura del emprendedor y su conceptualización».**_03_JAIME GUZMÁN, JOSÉ DE JESÚS** (Hospital General de Zacatecas, México) y **JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ** (Universidad de Guadalajara, México), «Modelo `plural-integral` de atención primaria a la salud y satisfacción de los usuarios».**_04_BAVOLEO, BÁRBARA INÉS** (Universidad de Buenos Aires), «Repertorios de participación ciudadana online: el caso de Corea de Sur y la conformación de la generación 2030».**_05_VARGAS-HERNÁNDEZ, JOSÉ G.** (Universidad de Guadalajara, México), **ERNESTO GUERRA GARCÍA** (Universidad Autónoma Indígena de México) y **MARÍA EUGENIA MEZA HERNÁNDEZ** (Universidad Autónoma Indígena de México), «Evaluación sociointercultural para proyectos de inversión en comunidades indígenas *wixarikas*».**_06_CASTRO QUINTAS, CLAUDIO** (Universidade de Santiago de Compostela), «Análisis del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria como nuevo hito de la construcción europea, empleando las teorías de la integración».

VOL.7_nº2_2012_ Revista de la Escola Galega de Administración Pública.



administración &
cidadanía.

– VERSIÓN GALEGO –

Consello Editorial

_PRESIDENTA

SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ.
[Directora 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].

LUIS CARAMÉS VIÉITEZ.
[Universidade de Santiago de Compostela].

VICENTE GONZÁLEZ RADÍO.
[Universidade da Coruña].

SUSANA RUIZ SEISDEDOS.
[Universidade de Jaén].

XOSÉ CARLOS ARIAS.
[Universidade de Vigo].

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

_ Administración & Ciudadanía publicase cunha periodicidade semestral.

_ Administración & Ciudadanía 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

DISEÑO Y MAQUETACIÓN:

Krissola Diseño, S.L.

ISSN-e:

1887-0279

DEPÓSITO LEGAL:

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

Sumario



_ ARTIGOS

[7-102]

_ Tubío Sánchez, José María e Rafael Crecente Maseda (Universidade de Santiago de Compostela), «**Entendendo o planeamento municipal en Galicia. A implantación da LOUPMR**».

[7-25]

_ Ferreiro Seoane, Francisco Jesús (Universidade de A Coruña e Universidade de Santiago de Compostela), «**A figura do emprendedor e a súa conceptualización**».

[27-38]

_ Jaime Guzmán, José de Jesús (Hospital General de Zacatecas, México) e José G. Vargas-Hernández (Universidade de Guadalajara, México), «**Modelo `plural-integral´ de atención primaria á saúde e satisfacción dos usuarios**».

[39-47]

_ Bavoleo, Bárbara Inés (Universidade de Bos Aires), «**Repertorios de participación cidadá online: o caso de Corea do Sur e a conformación da xeración 2030**».

[49-65]

_ Vargas-Hernández, José G. (Universidade de Guadalajara, México), Ernesto Guerra García (Universidade Autónoma Indíxena de México) e María Eugenia Meza Hernández (Universidade Autónoma Indíxena de México), «**Avaliación sociointercultural para proxectos de investimento en comunidades indíxenas wixarikas**».

[67-83]

_ Castro Quintas, Claudio (Universidade de Santiago de Compostela), «**Análise do Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza na Unión Económica e Monetaria como novo fito da construción europea, empregando as teorías da integración**».

[85-102]

_ SUMMARY

[103-104]

_ NORMAS DE PUBLICACIÓN

[105-106]

Entendendo o planeamento municipal en Galicia. A implantación da LOUPMR



& Resumen/Abstract: *O planeamento urbanístico é unha das tarefas máis complexas que pode desenvolver unha administración local. Existe unha escasa investigación de cales son os factores que están en relación coa adopción ou o rexeite de planeamento xeral por parte dos concellos. Neste traballo trátase de entender, desde unha aproximación empírica e teórica, o comportamento da administración local en Galicia á hora de adaptarse á lei 9/2002 de Ordenación urbanística e Protección do Medio Rural de Galicia. En particular préstase atención ás razóns que levaron ós concellos (ou que fixeron reacios) a adaptar o seu planeamento a esta lei. Os resultados deste estudo amosan que gran parte das ideas desenvolvidas en Galicia para xustificar a resistencia a adoptar planeamento, non son do todo explicativas do patrón de implantación da LOUPMR.* **&**

& Palabras clave: administración local, urbanismo, financiamento local, usos do solo, dereitos de propiedade.

1. INTRODUCCIÓN

A clasificación do solo a nivel municipal ten unhas implicacións xurídicas, catastrais, hipotecarias e rexistras que pola súa relevancia económico-administrativa para a administración local, converte a ordenación do termo municipal nunha das tarefas máis complexas que os concellos poden acometer, ata o punto de ser unha actividade chave para conseguir unha administración eficaz. Dito isto, en Galicia sóese referir á ordenación do territorio en xeral, e ó urbanismo en particular, como “caos” (García Vidal, 2003), como mistura de “feísmo e impunidade” (Castro Martínez e Otero Iglesias, 2007), como “desfeita” (Mosqueira Lourenzo e Silva Méndez, 2005), ou dunha forma máis directa e simple, como “problema” (Lois González e Aldrey Vázquez, 2011; Pino Vicente, 1995; 2010). A pesar de que en Galicia existe unha liña de pensamento territorial propia, tal como apunta Precedo Ledo (2006), a sensación con respecto ó planeamento é a dunha frustración colectiva. O feito de que en Galicia se aprobasen nos últimos 25 anos 3 leis do solo parece acreditar esta frustración. Esta situación do planeamento ten, evidentemente, consecuencias directas para a administración local, para o seu funcionamento, lexitimidade ante a cidadanía, financiamento e garantías na obtención do ben común.

A pesar da visión negativa xeral sobre o planeamento, Galicia é moi diversa e existen grandes diferencias entre os municipios. Por outra banda a lei do solo vixente representa un cambio radical nos obxectivos que se marcou o goberno autonómico con respecto á función do planeamento. Sen embargo, en torno a isto hai moitas preguntas sen responder. Algunhas delas son moi básicas, como por exemplo: que concellos se adaptaron a esta lei do solo? Que características teñen? Por que o fixeron? Que concellos non se adaptaron? Por que non o fixeron?

A pesar da importancia do planeamento municipal para a administración local, o feito de que apenas existan estudos en Galicia que traten de responder con rigorosidade a este tipo de preguntas tan básicas resulta cando menos insólito, ademais de demostrar a pouca importancia que se ten dado desde a universidade en Galicia á ordenación do territorio en xeral, tal como xa teñen afirmado algúns autores (Dalda Escudero, 2008; Crecente Maseda, 2009).

Este traballo trata de, a través do estudo da adopción da lei do solo vixente, desenvolver unha aproximación á comprensión do planeamento en Galicia, que dalgunha maneira permita superar as barreiras interpretativas que ata o de agora foron dominantes en Galicia á hora de comprender a ordenación do territorio. O traballo desenvólvese en dous apartados principais. O primeiro deles céntrase sobre todo en tratar de caracterizar os concellos que se adaptaron á última lei do solo aprobada en 2002, así como na caracterización daqueles concellos que aínda non comezaron traballos de redacción dos seus plans de acordo a esta lei. Nun segundo apartado trátanse de valorar as principais razóns que se deron en Galicia para explicar a resistencia dos concellos a adoptar planeamento. Estas razóns contrástanse cunha análise empírica e con as achegas teóricas da literatura internacional sobre planeamento. Nun último apartado de conclusións, elabórase brevemente unha explicación que permite entender o comportamento das administracións locais con respecto ó planeamento en xeral e con respecto á adopción da vixente lei do solo en particular.

Por último engadir que a orixe desta investigación está nun traballo da alumna Lucía Trancón Loureiro realizado no marco do masterterra.usc.es

2. A ADOPCIÓN DA LOUPMR NOS CONCELLOS GALEGOS

A oportunidade da aprobación da lei de Ordenación Urbanística e Protección del Medio Rural de Galicia (de agora en diante LOUPMR) no 2002 veu sen dúbida dada pola sentenza do Tribunal Constitucional do 5 e 11 de xullo de 2001, e do 27 de febreiro de 2002, onde se trataban de aclarar as competencias tanto estatais como autonómicas na designación de clases de solo. Sen embargo, a aprobación da LOUPMR foi moito máis alá do que sería necesario para adaptar a anterior lei do solo de 1997 ó novo marco estatal. A LOUPMR terminou por converterse nunha lei que regulaba os usos edificatorios no medio rural dunha forma máis restritiva que as leis anteriores. Non se podería entender este considerable cambio na regulación de usos no espazo rural sen recordar o clima no que se redactou a propia lei. O 19 de maio do 2001, o xornal *La Voz de Galicia* iniciaba unha campaña sobre o feísmo co titular “La agonía del paisaje gallego”. O impacto desta campaña foi determinante para entender os obxectivos da nova lei do solo (García Vidal, 2002; Tubío-Sánchez et al., 2012).

Unha década despois da aprobación da LOUPMR, os resultados da súa implantación pódense considerar como bastante irregulares. A pesar de que a propia lei obrigaba ós concellos a adaptar ou redactar o seu planeamento antes de 2006, ata 2011 únicamente 53 concellos redactaron un PXOM en conformidade con esta lei. Se destes 53 concellos se restan aqueles que comezaron traballos de redacción anteriores á entrada en vigor da lei, ademais de restarlle 2 concellos ós que se lles suspendeu o planeamento e se lles obrigou a adaptarse, quedan tan só 31 concellos que seguiron o mandato legal por iniciativa propia, o que significa tan só un 10% dos concellos en 10 anos. Pódese pensar que se trata dun baixo grado de conformidade coa legalidade, pero tamén hai que dicir que a meirande parte dos concellos está traballando na redacción do planeamento. Soamente un 6% dos concellos non contactou aínda co goberno autonómico para iniciar a redacción do plan. Na táboa n.º 1 expóñense o número de concellos nunha determinada situación con respecto á LOUPMR.

Táboa 1 Número de concellos e situación en relación á lei 9/2002

	CÓDIGO	SIGNIFICADO	NÚMERO DE CONCELLOS
PXOM-LOUPMR	A	Concellos que teñen planeamento baseado na LOUPMR, que comezaron o plan despois de que se aprobara dita lei.	31
	B	Concellos que teñen planeamento baseado na LOUPMR, pero que comezaron o plan en base a leis anteriores	19
		Concellos acollidos á 3ª DT da LOUPMR	24
	D	Concellos con plans suspendidos.	2
	C	Concellos que están traballando no planeamento	221
	E	Concellos que aínda non contactaron coa Xunta	18

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do COAG

Que características teñen os concellos que aprobaron un plan e que características teñen aqueles que aínda non iniciaron os trámites de redacción? Para responder a esta pregunta é necesario contemplar unha serie de características que poden ser relevantes á hora de

entender o comportamento dos concellos para decidir adaptarse ou non á LOUPMR. Estas características son as seguintes:

- 1) Tipo de figura de planeamento e a súa antigüidade.
- 2) Cor política do equipo de goberno e a súa continuidade no tempo.
- 3) Características físicas e socioeconómicas dos concellos.

Estas tres características analízanse tanto para os concellos que se adaptaron como para os que aínda non iniciaron os trámites. Non se analizan as características dos 221 concellos que están traballando na redacción do plan e que permitiría tal vez coñecer as causas polas que demoran tanto a súa aprobación. Isto faise así por razóns prácticas, pois non foi posible conseguir datos sobre as tramitacións dos plans e porque analizar esta cuestión necesitaría dunha análise cuantitativa que vai máis alá do que se pretende neste traballo.

A continuación analízanse estas 3 características para os concellos que se adaptaron á lei do solo.

2.1. A influencia do tipo de figura de planeamento e a súa antigüidade no momento en que se aprobou o plan

Na táboa n.º 2 faise unha división dos municipios en 3 grandes grupos. Aqueles que aprobaron un PXOM adaptado á LOUPMR, aqueles municipios que xa iniciaron a redacción, e aqueles municipios que aínda non iniciaron a redacción. Como vimos na táboa 1, este último grupo é o máis numeroso, con 221 municipios. Nestes tres grupos analízanse dúas características: 1) a idade do planeamento que tiñan os municipios cando se aprobou a LOUPMR; 2) a figura previa que tiñan os municipios que adaptaron á LOUPMR (no caso dos municipios que non se adaptaron e que aínda non comezaron os traballos, a figura aínda é, evidentemente, a actual).

Táboa 2. Idade da figura de planeamento dos concellos no 2002

	CÓDIGO	SITUACIÓN DO PLANEAMENTO	Idade media planeamento no 2002 (en anos)	Figura previa*
PXOM-2002	A	Concellos que teñen planeamento baseado na LOUPMR, que comezaron o plan despois de que se aprobara dita lei.	15	35% NSPM
				15% Plan Xeral
				51% Sen planeamento
	C	Concellos que están traballando no planeamento	10	50% NSPM
				20% Plan Xeral
				30% Sen planeamento
	E	Concellos que aínda non contactaron coa Xunta	4	63 % Plan Xeral

Fonte: elaboración propia a partir dos datos do COAG. * No caso dos municipios que non se adaptaron, as figuras seguen sendo as actuais.

Na táboa obsérvanse dou feitos que son relevantes. O 50% dos concellos que se adaptaron á LOUPMR tiñan vixentes no momento de adaptarse unhas normas subsidiarias de planeamento municipal ou un plan xeral. Sen embargo, o 70% concellos que aínda están traballando na redacción do plan, teñen vixentes normas subsidiarias ou un plan xeral, mentres que os concellos que aínda non iniciaron traballos de redacción teñen case todos un plan xeral. Isto indica que os concellos que tiñan figuras de planeamento previas, e en especial un plan xeral, son moito máis remisos a adoptar planeamento. O segundo feito interesante a resaltar refírese á antigüidade das figuras de planeamento dos concellos cando se aprobou a LOUPMR no 2002. A idade media das figuras nos concellos que se adaptaron era de 15 anos. Por outra banda, aqueles municipios que están aínda adaptándose hoxe tiñan no 2002 figuras de planeamento cunha media de 10 anos de antigüidade, mentres que os concellos que aínda non iniciaron a redacción tiñan unha figura de planeamento cunha antigüidade de 4 anos. Isto parece indicar que canto maior é a antigüidade das figuras de planeamento, maior é a vontade por parte dos concellos para adaptarse á LOUPMR.

Compróbase entón que dúas das características que teñen os concellos que se adaptaron á LOUPMR son: a) teñen tendencia a non ter figuras de planeamento en vigor; b) se teñen figuras de planeamento, estas soen ser das máis obsoletas en Galicia.

2.2. Cor política do equipo de goberno e a súa continuidade no tempo

O partido político do equipo de goberno pode ter gran relevancia á hora de decidir redactar un plan xeral. Isto é debido a que os partidos políticos teñen unha diferente visión de cal debe ser o grado de intervención do goberno no mercado ou nas decisións dos cidadáns. Por outra banda tamén é relevante considerar non soamente a cor política, senón tamén a estabilidade, pois isto facilita que nun contexto onde as tramitacións dos plans son cada vez máis longas, esta tramitación non se vexa interrompida por cambios de goberno. Na táboa nº. 3 represéntanse estas dúas características. Na primeira columna sitúanse os concellos que adoptaron un plan adaptado á LOUPMR e os partidos políticos (en porcentaxe) que non abandonaron a alcaldía no período que corresponde as dúas lexislaturas municipais (desde 2003 ata 2011), así como a porcentaxe de cambio de partido nesas dúas lexislaturas.

Táboa 3. Partidos políticos nas alcaldías durante nas lexislaturas 2003-2007 e 2007-2011.

Partido político que formaba o equipo de goberno	Municipios aprobaron un PXOM conforme á LOUPMR (en %)	Municipios que non iniciaron a redacción dun PXOM adaptado á LOUPMR(en %)
PP	48,4	52,6
PSdG	28,8	10,5
BNG-PSdG	3,2	-
Outros	3,2	5,3
Cambio de partido	19,3	31,6

Fonte: Elaboración propia

Esta táboa aporta dúas características relevantes dos concellos á hora de entender a influencia que ten o partido político na decisión de aprobación dun plan ou de non iniciar os trámites. A primeira característica é que o PP é o partido dominante tanto nos concellos que decidiron aprobar un PXOM como naqueles que aínda non contactaron coa Xunta para comezar a súa redacción. En ambos casos representa en torno á metade dos concellos. A segunda característica a resaltar é que o PSdG ten unha presenza case tres veces superior nos concellos que decidiron aprobar un PXOM que nos concellos que aínda non iniciaron os trámites.

En canto á continuidade do mesmo equipo de goberno e a súa relación coa aprobación ou a resistencia a adoptar planeamento, obsérvase que os concellos que si adoptaron un plan de acordo á LOUPMR teñen unha porcentaxe considerablemente menor de cambios de goberno nas dúas lexislaturas (19,3 %) que os concellos que aínda non iniciaron os trámites (31,6 %). Este feito parece indicar que existe unha relación entre a continuidade do goberno coa decisión de tratar de aprobar un plan xeral.

Como conclusión pódese dicir que o PP é o partido político que aprobou máis plans de acordo coa LOUPMR, ademais de ser o partido máis representado nos concellos que non iniciaron os trámites. Por outra banda, o PSdG está case tres veces máis representado nos concellos que se adaptaron á LOUPMR que nos concellos que aínda non iniciaron trámites. Tamén se observa que a continuidade do equipo de goberno entre os anos 2007-2011 está relacionada coa aprobación do PXOM de acordo coa LOUPMR.

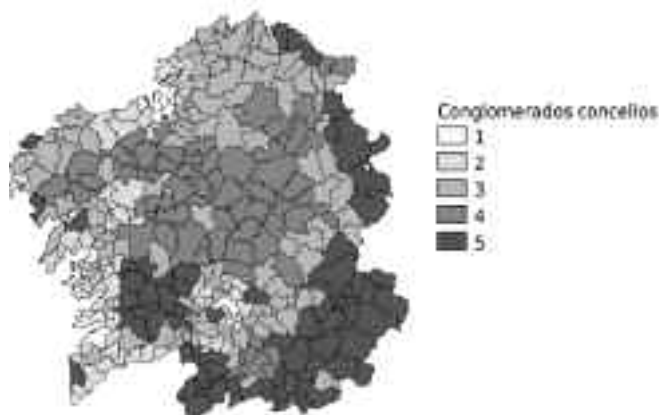
2.3. Características físicas e socioeconómicas que teñen os concellos que adoptaron e non iniciaron aínda a tramitación

Ata o de agora consideráronse os factores políticos e de planeamento que podían influír na adopción por parte dos concellos dun plan xeral de acordo á LOUPMR así como na súa resistencia a iniciar trámites. Pero cales son as súas características físicas e socioeconómicas que están en relación coa aprobación ou resistencia a adoptar un plan? Entendendo que a ordenación do territorio a nivel local se fai en gran medida, sobre todo a partir do século XX, para xestionar os procesos de crecemento urbano ou a protección de solos agrarios (OECD, 2001; Pallagst, 2007), pode ser relevante unha caracterización dos municipios que dea conta do proceso urbanizador e das características máis rurais do espazo. Seguindo este razoamento, utilizáronse 10 variables para caracterizar ós municipios. Estas variables van desde variables físicas ata socioeconómicas. A continuación lístanse as variables e as súas fontes de procedencia: 1) Licencias totais no 2000 e no 2009 (IGE), 2) os prezos dos predios agrícolas entre 2008 e 2011 (BanTegal); 3) a poboación activa na agricultura en 2001 (IGE); 4) a densidade de poboación no 2010 (IGE); 5) as áreas de cultivo (SIOSE); 6) as zonas forestais (SIOSE); 7) a superficie de solo artificial (SIOSE); 8) os núcleos de poboación (INE); 9) as entidades de poboación (INE) e a poboación activa en servizos (IGE). Para que o tamaño do municipio non influíse na comparativa, referíronse as variables, no caso de que procedese, á superficie municipal.

O obxectivo da análise é agrupar ós concellos con características similares e deste xeito tratar de entender a relación existente entre estas características e a adopción ou non adopción da LOUPMR. Para agrupar os concellos con características similares empregouse unha análise de conglomerados polo método de Ward. Os concellos foron agrupados en 5

grandes grupos, cada un deles ten polo tanto grandes similitudes nas 10 características listadas arriba. A distribución espacial destes 5 conglomerados móstrase no mapa 1.

Mapa 1. Distribución espacial dos concellos por conglomerado



Fonte: Elaboración propia

Os conglomerados están dispostos de tal xeito que se ordenan desde o número 1, que son os máis urbanos, ata os concellos que pertencen ó número 5, os menos urbanizados. Na táboa 4 indícanse o número de concellos que se adaptaron á LOUPMR por conglomerado. Recuperamos unha das variables empregadas nos apartados anteriores, que nos indica que porcentaxe dos concellos que se adaptaron tiñan figura previa.

Na táboa 4 obsérvanse dúas características que son salientables. Por unha banda o conglomerado cunha porcentaxe de concellos máis alta que se adaptou á LOUPMR é número 4. Se observamos no mapa 1 onde están situados, pódese ver que coinciden coas áreas rurais galegas onde a actividade agropecuaria é aínda maior, tal como mostraron Corbelle Rico e Crecente Maseda (2012). Ó mesmo tempo obsérvase que os concellos do conglomerado 4 que se adaptaron eran os que menos figuras de planeamento posuían antes de adaptarse á LOUPMR, porcentaxe incluso inferior ós municipios que se sitúan nas áreas de montañas.

Táboa 4. Porcentaxe de concellos por conglomerado que se adaptou e porcentaxe que tiñan figura previa

Conglomerado	Nº de concellos por conglomerado	Porcentaxe de concellos por conglomerado que se adaptaron (%)	Porcentaxe dos adaptados que tiña figura previa (%)
1	16	12,5	100
2	65	6,2	100
3	102	11,8	58
4	62	12,9	12
5	70	7,1	20

Fonte: Elaboración propia

A segunda característica interesante a salientar é a porcentaxe de concellos no conglomerado 2 que se adaptaron á LOUPMR. Como se observa é a máis baixa de tódolos grupos, con tan só un 6,2 % dos 65 que se podían ter adaptado. A situación xeográfica destes concellos, tal como se pode observar na mapa 1, sitúase nas áreas metropolitanas e en gran parte dos concellos costeiros das Rías Baixas. Ademais cabe resaltar que tódolos concellos conglomerado que se adaptaron, así como os concellos que se adaptaron do conglomerado 1, tiñan figura previa.

En canto ós concellos que aínda non iniciaron os trámites para adaptarse, a táboa 5 amosa en que conglomerado se sitúan e que porcentaxe dos que se adaptaron tiñan figura previa.

Obsérvanse dous feitos salientables. O primeiro deles está relacionado cos concellos que están no conglomerado 1, e indica que todos iniciaron a tramitación do plan. O segundo feito salientable ten que ver coa porcentaxe máis baixa dos municipios que aínda non iniciaron a redacción do plan, que se atopa no conglomerado 3, o que parece ser coherente cos resultados obtidos no mesmo conglomerado para os municipios que se adaptaron. Tamén é significativo sinalar que o ter unha figura de planeamento parece estar moi correlacionado, sen que exista unha variación tan grande como a comprobada no casos dos municipios que adoptaron plan, con non iniciar os trámites de redacción dun plan, e esto con bastante independencia do conglomerado onde se atope o municipio.

Táboa 5. Porcentaxe de concellos por conglomerado que non se adaptou e porcentaxe dos non adaptados que teñen figura previa

Conglomerado	Nº de concellos por conglomerado	Porcentaxe de concellos por conglomerado que non iniciaron os trámites (%)	Porcentaxe dos non que non iniciaron trámites que tiña figura previa (%)
1	16	-	-
2	65	7,7	100
3	102	6,9	85%
4	62	3,2	100
5	70	7,1	60

Fonte: Elaboración propia

Como resumo desta análise final pódese indicar que a maior porcentaxe de adaptación á LOUPMR atópase nos municipios do conglomerado 3, que como se observa no mapa 1 están situados en áreas de Galicia onde a actividade económica está ligada á actividade agropecuaria. De forma coherente, neste conglomerado tamén se atopa a menor porcentaxe de municipios que non iniciou aínda os trámites. É importante resaltar a idea de que adaptación a á LOUPMR está moi relacionada co conglomerado onde se atopa o concello así como a inexistencia dunha figura de planeamento no momento de adaptarse. A razón dos municipios que non iniciaron trámites parece estar máis relacionada coa existencia de planeamento (que como se demostrou arriba, era aínda moi recente cando se aprobou a LOUPMR no 2002), antes que a súa situación nun determinado conglomerado.

3. HIPÓTESES EXPLICATIVAS

Despois de examinar as principais características do proceso de adopción e non adopción da LOUPMR por parte dos municipios galegos, que é o que pode explicar este patrón de adopción? Por que os concellos galegos foron tan reacios a adoptar a LOUPMR? Existe en Galicia un pequeno corpo de literatura que trata de explicar a resistencia por parte dos concellos a dotarse de planeamento. Pódense dividir en catro grandes disciplinas que tradicionalmente estiveron relacionadas coa ordenación do territorio en Galicia: a arquitectura, a economía, o dereito e a socioloxía. Disciplinas como a xeografía son máis transversais e soen aglutinar no seu seo as achegas de varias outras. Nas próximas seccións avaliaranse as distintas ideas aportadas por cada unha destas disciplinas para entender a implantación da LOUPMR. Na táboa 6 móstrase a figura de planeamento en vigor dos concellos galegos e o número de concellos que dispoñen desa figura. A figura de planeamento codifícase mediante unha letra, a cal aparecerá posteriormente en diferentes caixas de barras.

Táboa 6. Tipo de figuras de planeamento vixentes nos concellos en abril de 2011

Código	Tipo de planeamento	Nº de concellos
-	Sen figura de planeamento ou DSU	68
A	NSPM, antes da LASGA	15
B	PXOU, antes da LASGA	4
C	NSPM, LASGA entre Lei 7/1995 e Lei 1/1997, OU NSPM, LASGA ata Lei 7/1995	94
D	PXOU, LASGA ata Lei 7/1995	8
G	PXOM Lei 1/1997, PGOM, DT 3ª LOUPMR	64
H	POMR, DT 3ª LOUPMR, OU POMR Lei 1/1997	9
K	PXOM LOUPMR, no adaptado á 2/2010	53

Fonte: elaboración a partir dos datos do COAG

3.1. A visión desde a arquitectura

Os arquitectos soen apuntar a unha deficiente redacción do planeamento, argumentado que os plans que son técnicamente deficientes teñen menos posibilidade para adoptarse, tal como se deduce dalgunhas observación feitas por arquitectos en Galicia (Portela Fernández e Estévez Fernández, 2008; Dalda Escudero, 2008). Na literatura internacional, a calidade técnica dos plans foi un elemento que se ten considerado para analizar a implantación efectiva dos mesmos, observándose que existe unha correlación positiva entre ambas (Joseph, Gunton e Day, 2008). Estas ideas tamén levaron a algúns arquitectos a salientar que as dificultades para a aprobación e xestión dos plans en Galicia están relacionadas coa adxudicación da redacción a equipos non ligados coa administración local. Neste sentido avogan por unha «xestión directa» do planeamento municipal a través de arquitectos municipais. Isto permitiría mellorar a calidade dos plans (Cebrián Tello, 1980).

Sen embargo, non existe evidencia de que a correlación entre plans tecnicamente adecuados e implantación sexa causal. É moi probable que os plans que son bos dende un punto de vista técnico, o sexan porque existe unha gran vontade de adoptalos. A calidade técnica dos plans adoptados sería, antes que unha causa da súa implantación, unha consecuencia. Aquí o sentido das causas e consecuencias ten un valor fundamental.

Por outra parte, nos estudos sobre implantación de plans tense demostrado que é un erro pensar que un planeamento tecnicamente bo vai levar directamente á implantación do mesmo (Alexander, Alterman e Law-Yone, 1983; de Oliveira, 2002). As razóns desto son múltiples, pero todas derivan de que os plans que realmente se adoptan, antes que ser o deseño dun técnico, son sobre todo a “construción” dunha sociedade (Graham e Healey, 1999). Esta nova concepción transformou por completo os principais paradigmas no ámbito da planificación. Hoxe en día, e cada vez máis nas sociedade actual, xa non é posible pensar que os técnicos poidan ter a capacidade real de deseñar e implantar plans baseándose na excelencia técnica dos seus traballos.

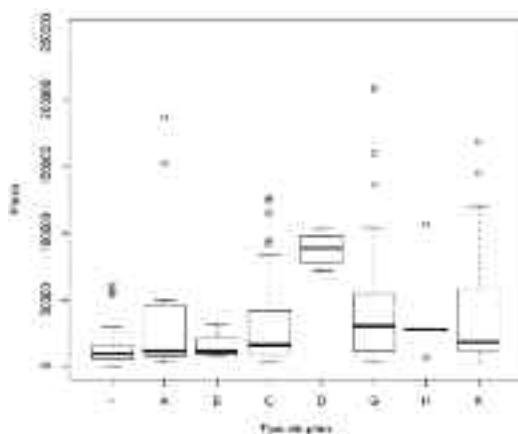
3.2. A visión desde a economía

Jacobs (2011) formula dúas hipóteses de carácter económico polas cales un municipio pode mostrarse reticente a aprobar un plan de usos. A primeira delas fai referencia á busca de renda dos propietarios. A perda de dereitos dos propietarios de terra pode resultar nunha perda de valor das súas propiedades cando un plan non recolla a posibilidade dun cambio de uso de rústica a urbanizable. A segunda hipótese ten que ver coa busca de beneficios por parte dos municipios. Estes teñen que pagar cada vez máis polos servizos que ofrecen, e unha fonte de financiamento importante son as taxas sobre propiedade e construción. Parece lóxico pensar que os municipios sexan proclives a incitar procesos de urbanización sen ningún plan que signifique unha limitación da superficie dispoñible para urbanizar.

A primeira das hipóteses foi empregada por López Iglesias (1996) para entender como a falta de regulación de usos de solo creaba expectativas nos propietarios sobre futuros usos urbanos. O que sucede neste caso é que os prezos de predios rústicos tenden a subir como consecuencia das expectativas sobre a posibilidade de que nese solo se poida construír no futuro. Aínda que existe unha abundante literatura analizando a influencia das restricións do uso do solo nos prezos, o que se desprende desta literatura é que os modelos de economía teóricos indican que unha zonificación que clasifique o solo nas clases urbano e agrícola, termina por aumentar os prezos do solo urbano, mentres que reduciría os de uso agrícola (Sheppard e Cheshire, 2002). Sen embargo, os estudos empíricos feitos son moito máis contradictorios. Algúns estudos indican que a zonificación non inflúe nos prezos, como exemplo ver Maser *et al.* (1977), mentres que outros indican que o ordenamento de usos ten influencia, ver por exemplo Pollakowski e Wachter (1990). A diverxencia explícase en parte porque neste tipo de estudos a metodoloxía non soe estar moi ben definida (Needham, 2006), e en parte porque a relación entre as restricións no uso da terra o valor desta aínda non é ben comprendida (Quigley e Rosenthal, 2005).

Para comprobar as hipóteses de Jacobs (2011) e López Iglesias (1996) tratouse de analizar a influencia que teñen os diferentes tipos de planeamento sobre o prezo da terra. Para isto utilizáronse os datos de tanteo e retracto do Banco de Terras de Galicia mentres estivo en vigor entre 2008 e 2010. Son unha cantidade suficiente de datos de prezos de compravenda de predios rústicos como para indicar a tendencia destes prezos en municipios con diferentes tipos de planeamento. Os resultados amósanse na gráfica n.º 1.

Gráfica 1. Prezos de predios rústicos entre 2008-2010



Fonte: Banco de Terras de Galicia

O feito máis salientable desta gráfica indica o seguinte: o grupo de municipios que teñen un PXOU aprobado con respecto á lei LASGA (grupo D)¹, composto únicamente por 8 municipios, ten unha mediana superior ó resto dos municipios. Os municipios de ningún tipo de figura de planeamento (-) teñen sen embargo os prezos máis baixos de predios rústicos, máis baixos incluso que os municipios que se adaptaron á LOUPMR, a lei que máis restrinxe os usos edificatorios. Se a hipótese de Jacobs (2011) e López Iglesias (1996) fose a correcta, os resultados que amosa o gráfico n.º 1 debería ser xusto os opostos.

Como se pode entón explicar esta estraña relación que se dá en Galicia entre planeamento e prezos do solo? Unha liña de argumentación podería soste-lo que, nun contexto como o galego, onde existe pouca tradición na regulación de usos, un plan non vai a ter influencia nos prezos porque os actores saben ou interpretan que os usos que se asignan no plan non influirán de forma determinante no uso do predio no futuro. Pero aínda sendo así, esta idea non explica por que os municipios que teñen planeamento xeral tenden a ter prezos máis altos que os municipios de ningún tipo de planeamento.

Na literatura internacional atópanse, sen embargo, algunhas ideas que poden axudar a comprender esta situación. En primeiro lugar, o que impide a miúdo unha explicación diferente á tradicional (López Iglesias, 1996; Jacobs, 2011) resulta de tratar de entender a relación da regulación dos usos do solo co prezo da terra dende unha perspectiva baseada en modelos de oferta e demanda. Isto baséase no axioma implícito que implica que os prezos dos bens (p.ex. da terra) veñen fixados pola cantidade de oferta existente e pola demanda que poidan ter. Sen embargo, a regulación de usos de solo ten unha relación máis complexa coa formación do prezo do solo. Algúns autores consideran que a regulación de usos pode considerarse unha ferramenta a *posteriori* para evitar que varíen prezos previamente establecidos. Desde esta perspectiva os plans son impulsados para evitar que usos de solo non

¹ Hai que mencionar que nos municipios que teñen esta figura de planeamento foi onde máis vivendas se construíron durante 1981-2001, segundo o censo de vivendas.

desexados (unha fábrica, etc.) terminen por reducir o valor das propiedades ou valores ambientais dunha zona, que xa previamente a comunidade valoraba. Neste sentido, o planeamento pode considerarse como a consolidación da valoración que unha comunidade fai de certos bens públicos (“amenities”) (Lubell, Feiock e de la Cruz, 2009).

Tendo isto en conta, a idea de que o planeamento inflúe nos prezos da terras tórnase na inversa, é dicir, é o propio planeamento o que pode considerarse como unha consecuencia de diferentes valoracións das propiedades privadas ou de bens públicos. Como din Quigley e Raphael (2005; p. 17): “the degree of regulation may in and of itself be a function of early growth pressures and house price increases.” Estas ideas proporcionan unha explicación máis verosímil da gráfica 1. A existencia de planeamento nos municipios con prezos máis altos de terra é consecuencia precisamente deses altos valores, mentres que os municipios con baixos valores de predios rústicos non tiveron a necesidade de dotarse de ningunha figura de planeamento. Por eso resulta difícil pensar que nos municipios sen planeamento a existencia dun plan vaia variar os prezos, así como parece difícil de soste que nun municipio con plan os prezos fosen a ser aínda máis altos se non o houbese, porque como xa se indicou, o plan o único que fai á formalizar a “valoración” que a sociedade fai dun territorio.

Como se comentou arriba, a segunda hipótese de Jacobs (2011) sostén que os concellos son reticentes a regular a capacidade residencial porque gran parte dos seu ingresos están ligados á actividade construtiva (licencias de construción, IBI, etc.). Isto é considerado por algúns autores en Galicia como unha especie de “cinismo fiscal” ó facer responsable á actividade construtiva da xeración de recursos para o financiamento dos servizos municipais (Rodríguez González, 2008; Lois González e Aldrey Vázquez, 2011). No contexto español tamén se ten argumentado que a actividade urbanística representa en torno ó 30% dos ingresos dos que dispoñen os municipios (Teré Pérez, 2010).

Sen embargo, no contexto galego, e salvando os esforzos realizados por Rodríguez González (2004b) para o conxunto dos municipios da comarca do Deza, a relación entre fiscalización e planeamento aínda non está estudada. A pesar de todo, é posible esbozar unha serie de datos que nos permitan atopar indicios de cal pode ser esa relación.

Nunha primeira aproximación pódese dicir que, en xeral, os tipos impositivos do IBI están bastante desactualizados. O esforzo fiscal no 2006 foi só un 17 % da capacidade normativa máxima (1,1 %), o que ven a representar a metade do esforzo fiscal medio español (Álvarez Corbacho, 2008). Neste contexto de desinterese na actualización dos tipos do IBI polos concellos, son precisamente os municipios que teñen un PXOU aprobado antes da LASGA os que teñen de media un gravame de bens inmobles urbanos máis alto (unha media de 0,60), mentres que os municipios que teñen un plan acorde á LOUPMR, a media do gravame é 0,57. Por outra banda, os municipios que non teñen figura de planeamento ou están rexidos por normas subsidiarias, teñen unha media de 0,48. Obsérvase polo tanto que os concellos que dispoñen de planeamento xeral tenden a ter tipos impositivos máis altos que os que non dispoñen de planeamento. Isto parece estar en contradición coa idea duns concellos que evitan o planeamento debido ó seu desexo de medrar urbanisticamente, tal como afirma Jacobs (2011).

Outro tipo de tributos relacionados coa actividade urbanística, como as licencias de construción ou as licencias de primeira ocupación, parece que non son, segundo un informe do Consello de Contas de Galicia realizado en 5 concellos sobre a fiscalización do urbanismo entre 1998 e 2001, ben aproveitadas polos concellos galegos, pois comprobouse que existen grandes deficiencias na súa xestión e liquidación, o que da lugar á perda de recursos

económicos nos concellos. Por exemplo, detectouse que no imposto de construcións, instalacións e obras, non se realiza liquidación definitiva do mesmo, previa comprobación administrativa, de acordo co custe efectivo da obra (Consello de Contas, 2003). Esta actitude pasiva dos municipios ante o urbanismo tamén se observa na súa deficitaria xestión do patrimonio municipal do solo, xa que en moitos dos municipios galegos nin sequera está constituído (Consello de Contas, 2006). Se cabe, a maior evidencia en canto ó pouco interese na recadación que podería proporcionar a actividade urbanística móstrase no baixo nivel de execución das áreas de reparto, o que lle permitiría ós concellos galegos obter un 10 % do aproveitamento das mesmas (Consello de Contas, 2003). Se se centra a atención nos concellos que se adaptaron á LOUPMR, unha enquisa feita a estes concellos revela que ningún deles iniciou unha valoración catastral debido á aprobación do plan, a pesar de que o Real Decreto Lexislativo 1/2004 sobre a lei de catastro inmobiliario admite no artigo 28 que unha valoración catastral pódese iniciar a instancias do concello se este aproba un plan que cambie os valores catastrais. Este dato é clave para entender o desinterese que teñen as administracións locais por obter recursos a través da xestión do territorio nos seus termos municipais.

Como resumo, concluímos que os concellos poden ter “vocación de medrar”, e a actividade urbanística pode representar unha gran parte dos seus orzamentos. Sen embargo, os concellos galegos son demasiado laxos no seu interese recadatorio, ata o punto de que parece difícil soste que ese interese recadatorio estea relacionado coa pouca vontade de adoptar planeamento. Poderíase pensar que a deixadez do concello á hora de recadar podería atraer un maior actividade urbanística. Pero son precisamente os municipios con planeamento xeral os que máis interese recadatorio mostran a través do IBI, e tamén son os municipios con planeamento xeral os que máis vivendas construíron durante 1980-2000, así como os que máis solicitudes de construción solicitaron a partir do 2000 (ver táboa n.º 7; en negriña os concellos con plan xeral). Por eso non se entende que se esgrima como argumento a laxitude ou o *laissez-faire* dos concellos para evitar calquera regulación urbanística, cando son os concellos con máis ingresos urbanísticos os máis propensos a regular e, ó mesmo tempo, con maior interese recadatorio.

Táboa 7: Relación entre catro variables (os datos son medianas estatísticas) e o tipo de planeamento.

	Tipo de planeamento	IBI	Vivendas construídas 1990-2001	Solicitudes de construción 2000	Núcleo de pob. e entidades
-	Sen planeamento	0,48	247,4	9,11	1,2
A	NSPM antes LASGA	0,49	364	24,4	1,5
B	PXOU antes LASGA	0,60	681,5	25,5	1,5
C	NSPM 1985-1997	0,46	512,7	26,5	1,7
D	PXOU 1985-1995	0,49	2873,2	85,1	2,5
G	PXOM 1997, DT 3ª	0,46	1012,5	34,1	2
H	POMR	0,46	72,7	2,4	1,3
K	PXOM LOUPMR	0,47	996,2	26,3	1,6

Fonte: elaboración propia

3.3.- A visión desde o dereito

En xeral, pódese dicir que as ideas que proveñen do dereito afirman que a regulación do planeamento en Galicia é demasiado proliza e complexa. Esta excesiva complexidade non foi moi eficaz á hora de cumprir os principais obxectivos da lexislación urbanística (Meilán Gil, 2001). Os últimos intentos legais como a LOUPMR non se escapan a estes adxectivos (a lei é “confusa, complexa, e excesivamente proliza”), e afírmase que o voluntarismo xurídico da LOUPMR ten unha excesiva confianza nas posibilidades de incidencia e transformación que as normas poidan ter na realidade social (Raposo Arceo, 2009). Cando se fala da complexidade da lexislación urbanística ás veces non se refire únicamente á lei do solo, senón a unha gran variedade de normativas sectoriais, ademais de normativas nacionais e europeas, ó que hai que engadir os cambios continuos ós que están sometidas cada unha delas (Mosqueira Lourenzo e Silva Méndez, 2005), así como a dificultade de aplicar unha vasta lexislación a unha realidade, como o territorio galego, que ten na súa diversidade, como as 30.000 entidades de poboación (INE, 2012), unha gran complexidade. Isto pode facer derivar a actividade de planificación nunha tarefa demasiado ardua como para intentar xestionala. Pero de novo neste punto atópanse datos que indican o contrario cando se trata a complexidade dos municipios en termos de núcleos e entidades de poboación. Os municipios con maior densidade de entidades e núcleos de poboación, é dicir, os municipios onde aplicar unha gran cantidade de normativa sectorial e cambiante sería máis complexo, son os que se teñen dotado de figuras propias de planeamento, mentres que os que teñen menos núcleos e entidades son aqueles municipios sen ningún tipo de figura de planeamento (ver táboa n.º 7. Os núcleos e entidades de poboación están referidos ó total da superficie municipal para facer a comparativa entre municipios posible). Considerando únicamente a LOUPMR, obsérvase que os municipios que se adaptaron son levemente máis complexos que os municipios que teñen un PXOU de acordo coa LASGA².

3.4. A visión social

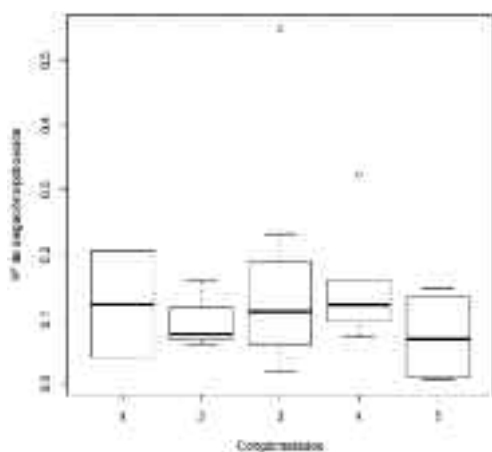
A implantación de planeamento a nivel local non é máis que unha asignación e/ou reasignación de dereitos de propiedade (Jacobs e Paulsen, 2009). Xa se analizou que pode haber unha resistencia, debido a razóns económicas, a modificar eses dereitos de propiedade. Sen embargo, pódese haber tamén culturais? Jacobs (2011) afirma que unha das razóns polas cales é difícil implantar regulacións de usos de solo en áreas rurais é debido a unha forte ideoloxía dos dereitos de propiedade. Isto podería explicar por que en Galicia os cidadáns mostran unha resistencia, non debido a razóns económicas, senón culturais, a que se modifiquen os dereitos de propiedade. Hai que ter conta que o acceso á propiedade plena en Galicia foi moi tardío con respecto a outras partes de España, e para lograr este acceso os cidadáns tiveron que investir unha gran cantidade de recursos económicos. Gran parte das remesas procedentes da emigración foi adicada a este investimento (Rodríguez González, 2004; Villares Paz, 1982). Algúns autores en Galicia tamén afirman, igual que Jacobs (2011), que esta cultura en torno á propiedade pode ser unha razón que explique a resistencia mostrada ó planeamento (Rodríguez González, 2004). Ramón Villares (1982) entende que en Galicia, o concepto de propiedade introducido a través da revolución liberal, se acabou por identificar como unha extensión do propio corpo, polo que os propietarios consideran

² Aínda que aquí hai que considerar que dentro dos municipios que se adaptaron á LOUPMR hai algúns como Vigo, que polo seu tamaño distorsionan en termos de entidades de poboación, distorsionan o carácter xeral de municipios que se adaptaron.

actuacións públicas na propiedade dende unha perspectiva totalmente individual. A nivel internacional, algúns autores tamén teñen explicado as diferencias de implantación de planeamento, utilizando a idea de cultura en torno á propiedade. Ver como exemplo as diferencias de planeamento entre Holanda e Bélxica utilizando razóns relacionadas coa cultura da propiedade (Halleux, Marcinczak e van der Krabben, 2012). Sen embargo, como se comprobou no apartado da implantación da LOUPMR, son os concellos máis rurais os que mostraron un maior grado de adopción dunha lei que restrinxen considerablemente máis que as anteriores os usos edificatorios no ámbito rural.

Para tratar de entender a resistencia que a LOUPMR puido xerar na á hora de seren aprobados o plans polos concellos, analizáronse o número de alegacións que tiveron os concellos que se adaptaron. O obxectivo é comprobar se existen diferencias no número de alegacións, dependendo en que tipo de ámbito, urbano ou rural, se sitúe o concello. A hipótese de partida é que os plans aprobados en áreas urbanas deberían ter moitas máis alegacións que os plans aprobados en áreas rurais, pois parece evidente que en áreas urbanas as tensións urbanísticas son moito maiores. Os resultados da análise amósanse na gráfica n.º2.

Gráfica 2. N.º de Alegacións ós plans LOUPMR por conglomerado



Fonte: Banco de Terras de Galicia

O número de alegacións foi dividido pola poboación de cada concello, para poder facelos comparables. Os resultados, tal como se poden observar, non permiten afirmar que exista unha diferenza clara (salvo para os municipios que están no conglomerado 5, os máis periféricos, e onde a presión urbanística é case nula). Sen embargo, para o resto dos municipios, os resultados son moi similares. Por poñer un exemplo, en termos relativos á poboación do municipio, un concello rural como Castroverde recibiu tantas alegacións ó seu plan xeral como Vigo. Os concellos que pertencen ás primeiras e segundas coroas urbanas (conglomerado 2), recibiron incluso menos alegacións que os concellos máis rurais dos conglomerados 3 e 4. Polo tanto, a resistencia, medida en número de alegacións ó plan, da

adopción á LOUPMR por parte dos concellos non parece ser a variable que explique o baixo grado de adopción da lei.

Como conclusión a esta análise das razóns que deron as catro grandes disciplinas que se encargaron de reflexionar sobre o planeamento municipal, cabe dicir que ningunha delas achegou unha interpretación suficientemente convincente que explique a situación do planeamento en Galicia.

5. DISCUSIÓN E CONCLUSIÓNS

Como se tratou de poñer de manifesto ó longo deste traballo, é necesario repensar as implicación sociais e económicas do planeamento, xa que se atopan suficientes indicios como para supoñer que determinadas visións non son o suficientemente explicativas do comportamento dos municipios con respecto ó planeamento. A conclusión máis inmediata desto é que se segue necesitando moita máis investigación para comprender por que o urbanismo segue sendo unha actividade en gran parte residual para a administración local en Galicia.

Vistos os datos achegados e as consideracións feitas sobre eles, é necesaria unha explicación que vaia máis alá das achegas que tradicionalmente se teñen feito en Galicia. Se se centra a atención na LOUPMR e se trata de explicar por que tivo tan baixo grado de adopción nos concellos, a explicación máis simple, pero a máis plausible, é a de que os concellos non viron útil esta lei. Ou en outras palabras, a LOUPMR non lles resolvía ningún problema que os propios concellos considerasen habitualmente como un problema. Isto explica que sexan precisamente os concellos que non tiñan ningún tipo de planeamento, é dicir os que tiñan máis dificultades á hora de expedir licencias debido a longas tramitacións, etc., os que máis vontade mostraran en adoptar a LOUPMR. Ademais, como se observou, son municipios que se sitúan en áreas de Galicia onde existe unha certa actividade económica baseada sobre todo na agricultura, e onde se conceden relativamente máis licencias que nos municipios máis periféricos. Os concellos que non iniciaron a tramitación do plan teñen un plan xeral que para nada era obsoleto no ano 2002, cando se aprobou a LOUPMR. E a outra gran maioría dos concellos tamén teñen un plan, sexa un plan xeral ou sexan unhas sinxelas normas de planeamento municipal, que lles permite xestionar as licencias. O outro gran grupo de municipios que non ten plan, non o necesita porque non ten licencias ou outro tipo de usos que xestionar. Isto explica que nos conglomerados 1 e 2, os máis urbanizados, só hai 6 municipios sen ningún tipo de planeamento, mentras que nos municipios dos conglomerados 3, 4 e 5 atópanse 62 municipios sen ningún tipo de planeamento. De forma complementaria, nos municipios dos conglomerados 1, 2 e 3 atópanse máis dos 2/3 dos plans xerais que hai en Galicia. Hai que volver a incidir que estos datos non son explicables coas vixentes ideas sobre o planeamento en Galicia.

É probable que nesta lexislatura na que nos atopamos se aprobe unha nova lei do solo, a cuarta xa do período autonómico. Que habería que ter en conta á hora de redactar esta nova lei? O máis importante, se o obxectivo é conseguir que esta lei teña difusión, é que os municipios deben ver o planeamento como algo útil, que resolve problemas, e que proporciona beneficios, pois o planeamento é unha tarefa complexa que require algún tipo de compensación (Alexander, Alterman e Law-Yone, 1983). Por outro banda, non hai que esquecer os mecanismos de imposición. Sen embargo, para que estes sexan efectivos necesitan estar, paradoxalmente, lexitimados pola sociedade (Tubío-Sánchez et al., 2012b).

Debido ó feito de que a LOUPMR lexitimou en parte ó longo dunha década de aplicación as obrigas que o planeamento impón, o goberno autonómico podería establecer mecanismos de imposición algo máis drásticos dos que se impuxeron na LOUPMR.

Sen embargo, o máis importante de cara o futuro segue sendo a necesidade de preguntarse, tal como facía Dalda Escudero (2009), para que sirve o planeamento? Que resolve? Como advirte Buitelaar *et al.*, (2007), a ordenación do territorio a nivel local necesita de moita máis acción que a que se lle supón a un plan que só permite ou prohíbe certos usos. Ter aprobado un plan que só se use para xestionar permisos de construción ou de plantación, sen que o plan en certa medida non *obligue* ó municipio a que se pregunte que quere conseguir con eses permisos, non implica nin moito menos unha ordenación efectiva do municipio. Se a resposta que dea a nova lei se basea únicamente na estética, facendo do principal obxectivo do planeamento a loita contra o feísmo, é probable que a próxima lei do solo termine por ser tan ignorada como a LOUPMR.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldey Vázquez, J. 2002. "Procesos de urbanización en el medio rural: las periferias urbanas en Galicia", en Universidade de Cantabria [ed.]: *Coloquio de Geografía Rural-Los Espacios naturales entre el hoy y el mañana: actas del XI Coloquio de Geografía Rural*, Santander: Universidad de Cantabria.
- Alexander, E.; Alterman, R.; Law-yone, H. 1983. "Evaluating plan implementation: The national planning system in Israel", *Progress in Planning*, 20: 97-172.
- Álvarez Corbacho, X. 2008. "Os ingresos urbanísticos dos concellos galegos", en S. Lago Peñas e X. Álvarez Corbacho [ed.]: *Territorio, financiamento e control de gasto. Chaves de economía pública galega II*, pp. 63-86. Santiago de Compostela: Editorial Galaxia.
- Castro Martínez, A.; Otero Iglesias, V. 2007. "El urbanismo en las Rías Baixas de Galicia. Sanxenxo como paradigmático ejemplo. Entre el feísmo y la impunidad", *XXII Congreso de Jueces para la Democracia*, Salamanca.
- Consello de Contas de Galicia 2006. *Informe de fiscalización sobre disciplina urbanística. Ejercicios 2005-2006*. Santiago de Compostela: Consello de Contas de Galicia.
- Consello de Contas de Galicia 2003. *Resumo de fiscalizacións horizontais a concellos galegos: urbanismo e gasto de persoal, Área de Corporacións Locais*. Santiago de Compostela: Consello de Contas de Galicia.
- Corbelle Rico, E.; Crecente Maseda, R. "Urbanización, forestación e abandono. Cambios recentes na paisaxe de Galicia", *Revista Galega de Economía*, en prensa.
- Crecente Maseda, R. 2009. "Parroquias e Planificación", en *A parroquia en Galicia, pasado, presente e futuro*, Xunta de Galicia.
- Dalda Escudero, J. 2008. "Entre a confusión e a reforma. O debate público e a situación do urbanismo en Galicia", en Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia [Ed.]: *O espazo litoral*, A Coruña: COAG.
- Dalda Escudero, J. 2009. *Teoría y método del planeamiento urbano*. Departamento de Proyectos Arquitectónicos y Urbanismo. ETSAC.
- de Oliveira, J. A. P. 2002. "Implementing environmental policies in developing countries through decentralization: The case of protected areas in Bahia, Brazil", *World Development*, 30(10): 1713-1736.
- González-Cebrián y Tello, J. 1980. "Plan general de La Coruña: en defensa de la gestión directa", *Obradoiro*, 6: 52-59.
- Halleux, J.; Markcinzak, S.; van der Krabben, E. 2012. "The adaptive efficiency of land use planning measured by the control of urban sprawl. The cases of the Netherlands, Belgium and Poland", *Land Use Policy*, 29: 887-889.
- Jacobs, H. M. 2011. "Rarely managing growth: the under-utilization of land use policy approaches", en David Marcouiller et al. [Ed.]: *Rural housing. Exurbanization, and amenity-driven development: contrasting the "haves" and the "have nots"*, Burlington: Ashgate
- Jacobs, H. M.; Paulsen, K. 2009. "Property rights: The neglected theme of 20th-century American planning", *Journal of the American Planning Association*, 75(2): 134-143.
- Joseph, C.; Gunton, T.; Day, J. 2008. "Implementation of resource management plans: Identifying keys to success", *Journal of Environmental Management*, 88: 594-606.

- Lois-González, R.; Aldrey-Vázquez, J. 2011. "El problemático recorrido de la ordenación del territorio en Galicia", *Cuadernos Geográficos*, 47: 583-610.
- Lubell, M.; Feiock, R.; de la Cruz, E. 2009: "Local institutions and the politics of urban growth", *American Journal of Political Science*, 53 (3): 649-665.
- Masser, S.; Riker, W.; Rosett, R. 1977. "The effects of zoning and externalities on the price of land: An empirical analysis of Monroe county, New York", *Journal of Law and Economics*, 20 (1): 111-132.
- Meilán Gil, J. 2001. "Los núcleos rurales en la ley del suelo de Galicia", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, A Coruña: Universidade da Coruña.
- Mosquera Lourenzo, C.; de Silva Méndez, C. 2005. "Desfeita urbanística en Galiza: causas e alternativas", *Terra e Tempo*, 136: 11-23.
- Needham, B. 2006. *Planning, law and economics: The rules we make for using land*, Londong: Routledge.
- Pino Vicente, D. 1995. "O planeamento urbanístico: Aproximación á súa problemática no noso país", *Cadernos A Nosa Terra de pensamento e cultura*, 19: 4-10.
- Pino Vicente, D.; Barros Rivas, X.; Sánchez Goyanes, E.; Pérez Rúa, M. 2010. "Apuntamentos sobre a problemática da ordenación do territorio en Galicia", *Instituto Galego de Estudos Europeos e Autonómicos*, 2: 1-23.
- Pollakowski, H.; Watcher, S. 1999. "The effects of land-use constraints on housing prices", *Land Economics*, 663: 315-325.
- Precedo Ledo, A. 2006. "La ordenación territorial, ¿una frustración colectiva?", *Criterios*, 7: 142-150.
- Quigley, J.; Raphael, S. 2005. "Regulation and the high cost of housing in California", *American Economic Review*, 952: 323-328.
- Raposo Arceo, J. 2009. "El suelo de núcleo rural en la ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia", en José Luis Meilán Gil [Coord.]: *Comentarios a la ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*. Oviedo: Editorial Aranzadi.
- Rodríguez González, R. 2004b. "Os concellos galegos para o século XXI. Vol.II, Un modelo explicativo: o Concello de Deza ¿utopía e viabilidade?", IDEGA: Universidade de Santiago.
- Rodríguez González, R. 2004. "Tratamento xeográfico e territorial da paisaxe e o espazo rural", en R. Rodríguez González [Coord.]: *Implicacións territoriais e socioeconómicas da Lei 9/2002, de ordenación urbanística e de protección do medio rural de Galicia*. Santiago de Compostela: Federación Galega de Municipios e Provincias.
- Rodríguez González, R. 2008. "Usos del suelo, ¿ordenación, sostenibilidad o fiscalidad?", en Colexio Oficial de Arquitectos de Galicia [Ed.]: *O espazo litoral*. A Coruña: COAG.
- Teré Pérez, A. 2010. "El control externo del urbanismo", *Auditoría Pública*, 52: 19-32.
- Torres Luna, M. P., Lois González, R. C. 1995: "Las periferias urbanas de Galicia", *Anales de geografía de la Universidad Complutense*, 15: 435-444.
- Tubío-Sánchez, J.M.; Ónega-López, F.; Timmermans, W.; Crecente-Maseda, R. 2012. "Institutional change in land Planning: Two cases from Galicia", *European Planning Studies*, iFirst article: 1-21
- Tubío-Sánchez, J. M., Crecente-Maseda, R., Buitelaar, E. 2012. "The relationship between the institutional environment and institutional change. The case of the land-use acts of Galicia North-West of Spain and the Netherlands", *Belfast, Ireland, 6th Annual Conference of the International Academic Association on Planning, Law and Property Rights*.
- Villares Paz, R. 1982: *La propiedad de la tierra en Galicia, 1500-1936*, Madrid: Siglo XXI Editores.

A figura do emprendedor e a súa conceptualización



& **Resumo/Abstract:** O emprendedor precisa ter unha visión clara dos procesos centrais de xestión e amplos coñecementos sobre a toma de decisións para poder levar adiante os seus negocios en forma proactiva. Ao longo do presente artigo desenvolverase o concepto de emprendedor desde as súas orixes e farase un repaso de todos os autores que, durante anos, foron conceptualizando o devandito termo. Desde Cantillon que é o primeiro autor que emprega o termo de emprendedor, pasando por Mill, Say, Walras, Casson, Schumpeter ou ata autores actuais como Audretsch. Tamén se analizará a importancia da figura da empresa familiar. Conclúe o presente artigo cunha definición propia do concepto de emprendedor, tendo en conta todo o desenvolvido anteriormente e achegando unha serie de motivos polos que se chegou a ese concepto de emprendedor.&

& **Palabras clave:** emprendedor, empresa familiar, empresario

1 INTRODUCCIÓN

En termos xerais, un emprendedor é aquela persoa que sabe descubrir, identificar unha oportunidade de negocio en concreto e entón se disporá a organizar ou conseguir os recursos necesarios para comezala e logo levala a cabo. Porén, ata chegar a esta definición xenérica foron numerosos os autores que ao longo dos anos foron conceptualizando o termo de emprendedor. Malia que parece un termo de recente creación, pois os últimos anos se foron afianzando políticas de apoio e fomento ao mundo do emprendemento desde as distintas administracións, a verdade é que é un termo que xorde por primeira vez no século XVII; pois é entón cando Savary (1675) inclúe nos seus traballos a necesidade que teñen os empresarios de busca de novos clientes, o que xera un risco que tiñan que asumir no seu labor empresarial. É Cantillon (1755), porén, o primeiro autor que emprega o termo *entrepreneur*¹ cando sinala manifestamente o papel que ten o empresario na economía.

Say (1803) consideraba que a función principal do empresario era a de “xestionar recursos dunha maneira eficiente a través do coñecemento”, posibilitando un aumento da produción. Stuart (1848) relacionouno coa “asunción de riscos económicos”, idea moi na liña de Cantillon.

Walras² (1874) situouno dentro do marco de estudo da teoría xeral de equilibrio económico e definiuno como unha persoa que “adquire en aluguer a terra, o traballo e o capital, asociándoos para, comprando materias primas a outros empresarios, vender pola súa conta e risco os produtos obtidos”.

2 APORTACIÓNS DE SCHUMPETER, CASSON E AUDRETSCH.

O século XX comeza marcado pola aportación de Schumpeter (1934), que identifica ao emprendedor como unha realidade específica de estudo diferente dos empresarios e directivos de empresa. Casson foi un dos autores que con máis intensidade estudou a figura do emprendedor; desenvolveu as cualidades que debe posuír todo mercado de empresarios, poñendo de manifesto a dificultade que existe para definir obxectivamente tal mercado. Para Audretsch³ (2002) existe un antes e un despois desde Schumpeter, pois construiu unha versión actualizada do papel do emprendedor innovador schumpeteriano: trátase “dun axente disposto a explotar coñecementos que as empresas establecidas consideran afastados do seu negocio central”.

SCHUMPETER

Segundo Schumpeter, “un emprendedor é unha persoa que aglutina un conxunto de recursos de forma novidosa, intentando mellorar a oferta de produtos existentes nun mercado e incorporando a innovación⁴ como concepto intrínseco na creación dunha nova empresa”. O enfoque de Schumpeter sinala ao empresario como motor do desenvolvemento económico.

1 Co termo *entrepreneur* non quere facer mención a propietarios, senón a “persoas que perseguen a posta en funcionamento dun negocio para obter un beneficio”, baseando este nas necesidades existentes no mercado. Realmente poderíase considerar que é o primeiro autor que o emprega.

2 Walras diferencia o concepto de capitalista e o de empresario. O capitalista é o que ten capital e/ou propiedades; mentres que o empresario é un tomador de prezos que aparece cando hai un diferencial de prezos e permanece ata que este diferencial retorna ao seu valor de equilibrio.

3 No pensamento de Audretsch a actividade emprendedora contribúe ao crecemento económico a través da transmisión de coñecemento creado nunha empresa xa existente para unha aplicación diferente.

4 Innovacións que o empresario sitúa no mercado e que poden ser de cinco tipos: de produto, de método de produción, de apertura dun novo mercado, utilización dunha nova fonte de materias primas e, por último, a creación dun tipo de organización industrial.

Para Schumpeter, o mercado aínda non existe polo que é o empresario o que orixina e destrúe os propios mercados, tampouco se axusta a eles porque é el quen os crea e non é unha parte do mecanismo do mercado ou un axente máis, senón que se fala do creador do sistema. “Este modelo de Schumpeter encaixa perfectamente co modelo da empresa creadora de mercado de Coase (1937)” (Del Prado, 2008) e, polo tanto, cos problemas inherentes ao mesmo derivados da súa xestión, da incerteza xerada e da delegación de actividades ou funcións en executivos a soldo.

Segundo Schumpeter pódese considerar como empresario⁵ a calquera persoa que realice innovacións nun dos cinco ámbitos descritos, ben de maneira independente, (por conta propia) ou ben como executivo (empregado) dunha compañía. Polo tanto, considera a estratexia e o comportamento estratéxico como parte fundamental dun empresario, sendo o momento máis oportuno para a introdución de innovacións no mercado cando a economía estea próxima ao equilibrio, de tal maneira que exista unha relativa certeza sobre o futuro económico máis próximo. Se nesta etapa do ciclo económico se conseguen introducir innovacións de éxito, iso animará aos empresarios con menos talento que actuarán inspirados polos máis audaces e serán financiados por capitalistas animados tamén polo éxito dos primeiros emprendedores.

Schumpeter estima que aínda que os empresarios son axentes económicos sometidos ao principio de racionalidade, onde o seu principal obxectivo non reside simplemente en conseguir maiores niveis de beneficio senón que existen outras causas que impulsan a súa actividade, como poden ser o desexo de consumir un soño, a creación dun reino privado e mesmo unha dinastía, a vontade de conquista e de demostrar a valía por enriba do resto ou simplemente o placer de crear ou o anhelos de liberdade e non estar sometido a unha xerarquía.

Nordhaus (2004), estudou o “efecto que xeran as innovacións de tipo schumpeteriano sobre unha economía de mercado, o valor social destas e a súa distribución”, é dicir, sobre os que repercuten os devanditos efectos ou os que son os que se apropian dos mesmos, empresarios, consumidores ou outros axentes. Afirmo que os innovadores se apropian dunha porcentaxe menor da que cabería esperar, debido a que o seu efecto repercute principalmente nos consumidores por medio de prezos máis baixos en bens e servizos.

CASSON

Para Casson, o principal inconveniente atópase na cualidade da decisión, que provoca que a devandita decisión sexa innovadora e permita desenvolver un proxecto empresarial. Por outra parte, “o emprendedor non está detrás de cada actuación desenvolvida pola organización e só cando tras unha decisión se produce un cambio fundamental, se poderá falar de decisións atinadas ou sensatas”, Casson (1982). Os emprendedores están incentivados para facelo cando a recompensa agardada supera o custo de oportunidade da actividade e/ou o salario de mercado noutras actividades, de tal maneira que no curto prazo, a súa remuneración é unha renda de monopolio a consecuencia do uso da información debido á adopción da súa decisión empresarial.

Para Casson (1982) o espírito emprendedor, a capacidade de asumir riscos, de crear unha empresa, é unha condición xeral que pode clasificarse mesmo como macroeconómica,

⁵ Para Schumpeter, o empresario ideal é aquel que crea a súa propia empresa para lanzar a súa innovación.

estrutural, a cal está relacionada co funcionamento xeral de equilibrio dunha economía⁶ e co progreso e a evolución social no seu conxunto. Para este autor existen unha serie de condicións básicas que son necesarias, aínda que non sempre imprescindibles, para asegurarse un mínimo na capacidade de emprender dun individuo particular e ter éxito a súa iniciativa: As potenciais oportunidades deben ter unha expectativa positiva de obter beneficios; un aproveitamento eficiente da familia como fonte de información; a acumulación de información sobre a actividade da empresa e a aprendizaxe continua.

Casson afirma que gran “parte do comportamento do emprendedor⁷ debe ser considerado como o conxunto de actividades desenvolvidas polo empresario para superar as barreiras de entrada existentes na actividade empresarial e, en definitiva, no estudo das estratexias postas en marcha polos emprendedores para superalas”.

“A teoría do emprendedor é un caso particular da teoría xeral do progreso económico e social, onde confluirán aspectos económicos e sociolóxicos”, como en tantos outros ámbitos e obxectos de estudo das ciencias sociais. Este dobre carácter abre unha vez máis a vella cuestión sobre cal das dúas vías tería que prevalecer, a económica ortodoxa que pretende emular ás ciencias exactas, ou a social, cos seus postulados evolucionistas que poderían levar cara unha bioloxía económica. A mellor forma de obter maiores e mellores resultados é a de manter ambas as dúas correntes de investigación abertas, iso si, por separado, como afirma Casson (1982).

AUDRETSCH

Audretsch considera que o emprendedor é o axente do cambio que mediante a toma dunha posición de risco acelera a xeración e aplicación das ideas innovadoras na economía, debendo estar a actividade da empresa ligada a un contexto local e dentro deste contexto pódese vincular cos viveiros de empresas, ao ser un instrumento de política económica que fomenta a actividade emprendedora nun territorio.

A importancia que tiña o coñecemento xa a salientara Audretsch (1995) ao centrarse máis no traballador individual (ou grupo de traballadores) do coñecemento. A cuestión relevante é como os axentes económicos dunha dotación dada de novo coñecemento poden apropiarse do mellor modo dos rendementos dese coñecemento. Cando se opta por crear unha empresa para comercializar ideas que doutro modo permanecerían latentes na empresa xa existente, a actividade emprendedora constitúese como unha canle de transmisión de coñecemento e de xeración de externalidades do mesmo (Audretsch, 2009).

A prosperidade económica foi relacionada coa capacidade emprendedora por moitos estudos e mesmo pola opinión pública. A formalización da iniciativa emprendedora como motor de crecemento foi realizada por Audretsch e Keilbach (2004), que formulan un modelo de crecemento económico onde a capacidade emprendedora aparece como un factor produtivo dentro dunha función de produción clásica (Callejón e Ortún, 2009). Así, o emprendemento xorde como unha forza impulsora do devandito desenvolvemento servindo como unha importante canle de transmisión das externalidades do coñecemento facilitando a comercialización.

6 O equilibrio dunha economía é resultado da interacción entre emprendedores ou empresarios e entre aqueles que teñen éxito e os que fracasan.

7 O emprendedor ideal ten que ser capaz de superar todas esas barreiras e ademais debe ter a capacidade de destacar entre os seus iguais. Capacidade de negociación, habilidade para xestionar unha organización económica, capacidade de innovación e a capacidade comercial e de difusión ou publicación son, a grandes trazos, esas características xerais que debería posuír o emprendedor ideal.

Unha das aportacións interesantes enunciada por Audretsch e Thurik (2000) é a relación positiva entre o desemprego e a creación de empresas, debido á presenza dun amplo conxunto de desempregados con coñecementos que lles permiten ter as aptitudes necesarias para converterse en empresarios e aínda que ás veces o que empuxa a ser emprendedor é a situación de desemprego, se estes non tivesen cualidades e coñecemento para levar a cabo unha idea empresarial, non sería posible levala a cabo .

Na intensa aportación realizada ata a data, Audretsch (2010) resalta que un emprendedor ten como principal función a de combinar recursos, con especial atención aos coñecementos para organizar a súa empresa.

3 A EMPRESA FAMILIAR

A familia considérase a institución social máis importante, xa que nela se forxa a nosa personalidade e desenvolvemento persoal. Actualmente, as empresas familiares crean o maior autoemprego de calquera rexión ou país. Del Prado (2008) argumenta que a maioría das organizacións empresariais xorden como entidades familiares e, a medida que a súa actividade se vai consolidando, se enfrontan ás restricións derivadas da obtención de recursos financeiros e de man de obra. O crecemento da empresa esixirá novas necesidades como son a busca de novos mercados, a diversificación da produción, a externalización dalgunhas fases produtivas, etc. de tal maneira que a empresa irá gañando complexidade e necesitando máis recursos humanos e financeiros.

Ademais, o empresario que dá emprego a membros da súa familia ten un gran control sobre eles e, ademais, o autoempregador recorrerá á familia cando necesite capital xa que moitas veces é máis doado obter crédito na familia que nos mercados. O emprendedor conta con moita máis información que noutras condicións, como por exemplo no caso das empresas tradicionais, no que fai referencia ao coñecemento dos empregados por parte do empresario, segundo Buckley e Casson (1976).

“A maioría das organizacións empresariais xorden a raíz de empresas familiares”, é evidente que tamén o fan como asociación de socios que crean unha sociedade (Casson, 1982). Embid e Salas (2005) afirman que, asiduamente, “no chamado capitalismo de familias, as personas que alcanzan o cume do poder das grandes empresas fano debido a institución da herdanza ou ás relacións sociais e non ao mérito propio”. Por outra parte nas empresas nas cales existe un accionista principal ou de control, que con frecuencia coincide co fundador, a toma de decisións implicará menor risco para a viabilidade da empresa. Se ben se pode afirmar que o control das empresas por parte das familias limita de forma significativa a capacidade de crecemento destas.

A maioría de autores anglosaxóns, como por exemplo Drucker (1995), consideran que os traballadores pertencentes á familia teñen que realizar as súas obrigas coa mesma intensidade e éxito que os non pertencentes á mesma. Malia iso, as empresas familiares exitosas necesitarán de forma irremediable incorporar directivos nos postos de maior responsabilidade que non pertencan á mesma.

4 OTRAS APORTACIONES AL CONCEPTO DE EMPREENDEDOR

A mediados do século XX, destacan dúas interesantes contribucións. Por un lado Hayek (1949), que argumenta que “o mellor método para resolver a problemática da eficiencia na empresa consiste en canalizar a maior cantidade de información da mellor calidade posible

aos axentes económicos que a necesiten". Por outro lado, Andrews (1949) considera que o crecemento das empresas dependerá basicamente das cualidades individuais do empresario. Tamén dependerá da habilidade dos executivos para observar novas vías de expansión, novos proxectos e da propia habilidade do empresario para adaptar a estrutura, o persoal e a dimensión da organización aos novos retos.

Stigler (1961) definiu un modelo baseado "no tipo de información accesible, que considera que os emprendedores se diferencian entre si pola calidade da información sobre a que teñen acceso".

Na década dos setenta, Shapero (1977) define ao "empendedor como unha persoa que toma a iniciativa de organizar uns medios determinados, de modo concreto e para obter un fin concreto. Esta empresa así formada goza de relativa autonomía e a persoa que tivo a idea dirixe e asume o risco. Se todo funciona, o éxito pertencelle por completo e se pola contra fracasa, será un fracaso persoal".

Leibenstein (1978), coa súa teoría da eficiencia, parte da idea de que o medio en que opera o empresario é ineficiente, onde "a eficiencia X é o grao de ineficiencia na asignación de recursos que se dá nunha empresa ou tamén a marxe que lle separa da súa produción óptima ou ideal". Para este autor existen custos de tipo psicolóxico que dificultan que os individuos poidan aproveitar todas as posibilidades existentes, así como que sexan capaces de atender e superar todas as restricións ou limitacións existentes.

Vesper (1990) establece que "un empendedor é unha persoa que converte recursos, traballo, materiais e outros activos en combinacións que fan que o seu valor sexa superior á súa situación previa, á vez que introduce cambios, innovacións e establece unha nova orde", o empendedor o que xera é un valor engadido.

Baumol (1982) realiza outra das aportacións salientables coa teoría dos mercados impugnables ou contestables⁸. Ademais, ao seu xuízo, o empendedor debe ter unha iniciativa á hora de levar a súa idea adiante, posuír un carácter resolutivo e, por último, estar disposto a afrontar dificultades e incertezas, Baumol (1968).

Sweeney (1982) considera que un elemento esencial na nova empresa é o empendedor que asume os roles de creador, propietario e director do negocio. Obsérvase na definición de Sweeney como o empendedor non só é propietario da empresa, senón que ten que liderar o negocio no que está involucrado.

Ronstadt (1984) considera que "os emprendedores son individuos que asumen importantes riscos en termos de capital, tempo e/ou o compromiso da súa carreira profesional proporcionando valor a través dos produtos ou servizos, que pode ser novo ou exclusivo, pero o valor debe ser infundido dalgunha maneira polo empresario ao localizar e obter as habilidades e recursos necesarios". A definición de Ronstadt considera que o empendedor arrisca non só diñeiro, senón tamén prestixio e que proporciona un valor á sociedade.

Drucker (1985) describe a un "empendedor como un individuo que explota oportunidades creadas polos cambios no seu medio". Da definición de Drucker despréndese que os cambios veñen do medio e que o empendedor é un oportunista que sabe adaptarse ao cambio.

⁸ Os mercados impugnables e contestables son aqueles nos que entran novas empresas e conseguen sobrevivir neles e que se fundamenta na hipótese de que existen mercados competitivos aínda que participen neles un número reducido de empresas.

Pinchot (1985) define a un emprendedor como “un soñador que fai, quizais haxa un creador ou inventor, pero sempre é o soñador que converte unha idea nunha realidade aproveitable”. Ademais, Pinchot agrega que os emprendedores son que poden tomar unha idea e facerse responsables de innovar e de obter resultados.

Marchesnay e Julien (1988) describen ao empresario como “unha persoa capaz de transformar os acontecementos en oportunidades”. Esta definición un tanto xenérica, converte ao emprendedor nun visionario capaz de facer o que outros non son capaces de ver ou facer.

Para Gerber (1997) o emprendedor é “o visionario, o soñador, o catalizador do cambio, o innovador, o creador de novos métodos para penetrar nos mercados ou para equipararse cos grandes líderes empresariais”.

Carton et al. (1998) consideran ao emprendedor como “aquele individuo ou equipo de persoas que identifica unha oportunidade de negocio e posteriormente reúne os recursos necesarios para crear unha empresa, sendo o último responsable das consecuencias e o desenvolvemento da organización”. Refírense a un individuo ou equipo de persoas porque consideran que unha iniciativa empresarial pódela formar varios.

Varela (1998) salienta que “o emprendedor no proceso de liderado creativo inviste diñeiro, tempo, coñecementos e participa na montaxe e operación do negocio, arriscando os seus recursos e o seu prestixio persoal pero buscando recompensas monetarias e persoais”.

O século XXI, desde o punto de vista empresarial e do emprendemento, é unha continuación do século anterior. Así, está a definición de Schaper (2002) que establece que os emprendedores son persoas que conciben novas oportunidades de negocio e que asumen os riscos necesarios para converter esas ideas en realidade, que as persoas emprendedoras se poden atopar en todos os sectores da sociedade, como xa estaba implícito nas definicións de autores como Shapero (1977), Ronstadt (1984), Drucker (1985) ou Vesper (1990). Tradicionalmente, o concepto de emprendemento estivo estreitamente vinculado coa xestión de pequenas empresas, pero os empresarios tamén se poden atopar dentro das grandes corporacións, onde axudan a crear novas divisións de negocio e produtos, e producir alteracións no interior das operacións.

Mulcahy (2003) cingue ao emprendedor a un concepto empresarial xa que o considera unha persoa que emprende ou controla un negocio ou empresa e asume o risco de ganancia ou perda.

Lückgen et al. (2006) definiron os emprendedores como “persoas que están, sos ou con outros, activamente involucradas no nacemento dunha nova empresa e que agardan ser propietarios ou copropietarios do devandito negocio, combinando a implicación persoal co interese por posuír unha parte do negocio”.

En efecto, o emprendedor xorde como “un aproveitador de oportunidades (García e García, 2007) e non como un mero tomador de prezos, recibindo o beneficio como consecuencia das diferenzas de valor entre o que o mercado estaría disposto a pagar por un produto e o que o emprendedor calcula que lle custaría comercializalo”.

Silva (2009) sinala ao emprendedor como “unha persoa que inicia unha empresa, o emprendedor é quen aborda a aventura dun negocio innovador, organiza, busca capital para financialo e asume toda ou a maior acción de risco”.

Amatori (2010) considera que o emprendedor poida ser “alguén por conta propia ou mesmo cun par de empregados que estea en condicións de ser moi sensible ante as

demandas do mercado, personalizando e adecuando as súas accións nun nicho específico de mercado”.

Kauanui et al. (2010) determinaron que os emprendedores tiñan dous puntos de vista con relación ao éxito na súa empresa: para un grupo o diñeiro é o obxectivo de emprender; mentres que para outro grupo era un desenvolvemento pleno, definindo o éxito en relación co seu propio proceso de desenvolvemento individual. Consideraron que o emprendedor si busca xeralmente unha recompensa económica pola posta en marcha da súa iniciativa empresarial, pero falar de que o diñeiro é o máis importante afasta esta definición dun rigor científico que non se pode considerar como válida.

CONCLUSIÓNS

Unha vez presentadas as aportacións teóricas relevantes, estamos en condición de propoñer unha definición comprensiva do concepto de emprendedor: “unha ou varias persoas que queren crear unha empresa ou constituírona recentemente buscando satisfacer as necesidades do cliente a través dun servizo ou un produto, xerando un dereito de cobro, xestionando para iso uns recursos (humanos, financeiros, materiais, etc.) que xeran unha obriga de pagamento e obtendo un resultado empresarial”

Da definición anterior despréndense os seguintes comentarios: en primeiro lugar, o emprendedor pode actuar só ou en compañía, sendo cada vez máis habitual a creación de empresas con varios socios. En segundo lugar, non ten por que ter constituído a empresa, xa que un emprendedor cando entra nun viveiro ou pide axuda a outras institucións⁹ para elaborar o plan de empresa pode necesitar un tempo razoable para a creación final da empresa e considérase que xa é un emprendedor na medida que ten a intención de constituir unha empresa e só deixaría de selo no momento en que chegue á conclusión de que non é viable a iniciativa empresarial e abandona a idea. En terceiro lugar, non se limita explicitamente o concepto de emprendedor ao de pequena empresa, pois se un empresario de gran experiencia e recoñecido prestixio crea un negocio novo estaría emprendendo, aínda que o concepto de emprendedor adoita asociarse ao de pequena iniciativa empresarial que está comezando no mundo da empresa.

En cuarto lugar, na definición de emprendedor, implicitamente considérase que o emprendedor quere ser propietario ou éo, pois crear unha iniciativa empresarial implica ter unhas participacións ou unhas accións da empresa. Non se entra a valorar a porcentaxe de participación que teña cada emprendedor para determinar quen é emprendedor ou non o é e admitindo interesante a implicación persoal do emprendedor no concepto de Lückgen et al. (2006), é difícil limitar a un emprendedor pola súa implicación persoal¹⁰.

En quinto lugar, o emprendedor busca satisfacer a un cliente a través dun servizo recibido ou un produto adquirido. O cliente ten a expectativa previa de satisfacer unha necesidade, por iso adquire o produto ou contrata o servizo o cal non implica que se quede satisfeito. Porén, se o mercado non queda o suficientemente satisfeito o que ocorrerá é que non repitan a compra ou a contratación do servizo e a devandita iniciativa empresarial rematará pechando. Por tanto calquera emprendedor ten que ter unha clara visión comercial, pois non hai empresa sen cliente.

9 IGAPE, cámaras de comercio, confederación de empresarios, etc.

10 Na práctica, a maioría dos emprendedores que constitúen unha empresa adoitan ter unha implicación persoal no proxecto e sería tecnicamente moi difícil ter estatísticas fiables referidas á implicación persoal.

En sexto lugar, ten que haber unha transacción económica con contraprestación entre o cliente e a empresa polos servizos prestados ou a venda do produto.

En sétimo lugar, xestiona uns recursos que ha de retribuir coa súa obriga de pagamento. Como mínimo hai o recurso humano propio e financeiro, pois a economía móvese con diñeiro. Podería xestionar outros recursos como físicos (instalacións) ou móbiles (elementos de transporte), etc. Polo tanto, o empresario necesita uns recursos que teñen un custo para a organización empresarial.

En oitavo lugar, considérase que o coñecemento e a información están encadrados na xestión dos recursos humanos (incluída a do emprendedor) e canto máis talento teñan, máis coñecementos e máis motivados estean será mellor para a organización empresarial, xa que toda empresa necesita dunha eficiente xestión do coñecemento a través dos seus recursos humanos (contratados ou autoempregados).

En noveno lugar, obtense un resultado, o cal pode ser positivo ou negativo. Existen casos de iniciativas empresariais con beneficio cero e continuar a devandita iniciativa empresarial debido a que lle proporciona un salario ao emprendedor polo desempeño realizado na empresa, así como cotizar á Seguridade Social a cal lle concede unha serie de dereitos como xubilación, dereito á sanidade e prestación por desemprego se a iniciativa fose mal. Tamén puidera ser que teña unha expectativa de beneficio a futuro ou que a súa rendibilidade veña pola venda da empresa máis que pola súa conta de resultados¹¹.

Considérase que non se deben incorporar certos atributos ou características do emprendedor que podendo ser de sumo interese, non están presentes en todos os emprendedores.

1. A innovación. Sen cuestionar a gran aportación realizada por Schumpeter (1934) nin negar a importancia da innovación, non se considera imprescindible vincular ao emprendedor coa innovación. Así, Ely e Hess (1937) argumentaban que un emprendedor pode ter moito éxito organizando eficientemente un negocio sen que iso supoña inventar nada. Considérase moi positivo innovar, pero desde un punto de vista conceptual se unha persoa decide abrir unha tenda de comestibles que aparentemente non ten moito de innovador, tecnicamente fálase dun emprendedor¹².

2. Non resulta interesante incluír características persoais no concepto de emprendedor como a de ser un visionario, un soñador, un comunicador, ou ter Don de xentes, moi presentes nas definicións de Gerber (1997) ou Pinchot (1985), aspectos dificilmente cuantificables.

3. Tampouco se considera axeitado incluír o concepto de oportunista ou que detecta unha oportunidade, tal como o consideran Drucker (1985), Marchesnay e Julien (1988), Carton et al. (1998), Sahlman et al. (1999), Schaper (2002). Non se ten interese en distinguir se un emprendedor éo por oportunidade ou por necesidade, pois na práctica non supón diferenza ningunha que fose por haber detectado unha oportunidade ou pola necesidade de levar a cabo unha iniciativa empresarial dado que non atopaba traballo no mercado laboral.

¹¹ Existen casos que crean a súa propia empresa porque aporta un servizo que eles valoran satisfactorio, aínda cando o resultado empresarial puidese ser negativo. O cal non quita que por racionalidade económica o emprendedor deba agardar unha recompensa pola posta en marcha da súa iniciativa empresarial.

¹² Ademais o concepto de innovación é difícil de acoutar e ponderar; de feito, na maioría dos viveiros de empresas valórase a innovación do proxecto pero ningunha foi capaz de establecer un baremo obxectivo ou ampararse nunha definición acoutable.

4. Algúns autores fan fincapé no risco no que incorren, como Baumol (1968), Ronstadt (1984), Mulcahy (2003). Sen dúbida, os emprendedores incorren nalgún risco, mesmo algúns nun risco moi alto, pero este é moi dispar entre os emprendedores.

BIBLIOGRAFÍA

- Amatori, F. 2010. «Determinants and typologies of entrepreneurship in the history of industrial Italy», en The determinants of entrepreneurship. *Leadership, culture, Institutions*. Editado por García-Ruiz, J. L. e Toninelli, P. A. «Perspectives in economic and social history». N° 7. *Pickering & Chatto*, Londres.
- Andrews, P. 1949. *Manufacturing Business*. Macmillan. Londres.
- Audretsch, D. 1995. *Innovation and Industry Evolution*. MIT Press, Cambridge, Massachusetts.
- Audretsch, D. 2002. «Entrepreneurship: A survey of the literature», elaborado para la *Comisión Europea, Dirección General de Empresa*, Institute for Development Strategies, Indiana University and Centre for Economic Policy Research (CEPR). London.
- Audretsch, D. 2009. «Capital emprendedor y crecimiento económico». *Investigaciones Regionales*, Núm. 15, 2009, pp. 27-45. Asociación Española de Ciencia Regional. España.
- Audretsch, D. 2010. *Globalization and the emergence of the entrepreneurial society*, en Entrepreneurship and Regional Development. *Local processes and global patterns*, Ed. by C. Karlsson, B. Johansson and R. R. Stough: *New Horizons in Regional Science*, EE Publishing Limited, Cheltenham, UK.
- Audretsch, D. e Keilbach, M. 2004. «Entrepreneurship Capital and Economic performance». *Regional Studies*, vol. 38.8, pp. 949-959.
- Audretsch, D. e Thurik, A. 2000. «Capitalism and democracy in the 21 St. Centuries: from the managed to the entrepreneurial economy». *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 10, pp. 17-34.
- Baumol, W. 1982. «Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure». *American Economic Review*, n° 72, vol. 1, pp. 1-15.
- Buckley, P. y Casson, M. 1976. *The Future of the Multinational Enterprise*. Holmes & Meier. New York.
- Callejón, M. y Ortún, V. 2009. «La caja negra de la dinámica empresarial». *Revista de Investigaciones Regionales*, pp. 167-189.
- Cantillon, R. 1755. *Essai sur la Nature du Commerce en Générale*. Macmillan. Londres (1931).
- Carton, R.; Hofer, C. y Meeks, M. 1998. «The entrepreneur and the entrepreneurship: Operational differences of their role in society». *ICSB Singapore Conference Proceedings*.
- Casson, M. 1982. *The entrepreneur, an economic theory*. Martin Robertson. Oxford.
- Coase, R. 1937. «The nature of the firm». *Economics* (N. S.), vol. 4, n° 16, pp. 386-405.
- Del Prado, J. 2008. *Emprendedores y función empresarial en España*. Colección Tablero. Instituto de Estudios Económicos. Madrid.
- Drucker, P. 1985. *Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles*. Heinemann Publishing, Portsmouth (New Hampshire).
- Drucker, P. 1995. «How to save the family business». *The Wall Street Journal*, 23 de agosto.
- Ely, R. y Hess, R. 1937. *Outlines of Economics*. MacMillan, 6ª Edition. New York.
- Embid, J. e Salas, V. 2005. «El gobierno de los grupos de sociedades». Documento de trabajo 64/2005, 19/06/2005. *Laboratorio de la Fundación Alternativas*. Madrid.
- García, A. M. e García, M. G. 2007. «Diferencias culturales y comportamiento emprendedor: un análisis cross-cultural intrapaís». *Revista Europea de Dirección y Economía de la Empresa*. Vol. 16, n° 4, pp. 47-68.
- Gerber, M. 1997. *El mito del emprendedor. ¿Por qué no funcionan las pequeñas empresas y qué hacer para que funcionen?* Paidós. Barcelona.
- Hayek, F. 1949. «The meaning of competition», en Hayek, F. (1959), *Individualism and Economic Order*. Routledge and Kegan Paul. Londres, pp. 92-106.
- Hisrich, R.; Peters, M. e Sheperd, D. 2005. *Entrepreneurship*. McGraw-Hill/Interamericana de España, 6ª Edición, Madrid.
- Kauanui, S.; Thomas, K.; Rubens, A. e Sherman, C. 2010. «Entrepreneurship and Spirituality: A comparative analysis of entrepreneurship' motivation». *Journal of Small Business and Entrepreneurship*. Tomo 23, N° 4.
- Leibenstein, H. 1978. *General X-efficiency Theory and Economic Development*. Oxford University Press. Nueva York.

- Lückgen, I.; Oberschachtsiek, D.; Sternberg, R. e Wagner, J. 2006. «Nascent entrepreneur in German regions» en Fritsch, M. y Schumede, J. (Eds): *Entrepreneurship in the region*. International Studies in Entrepreneurship, Springer, Berlin.
- Marchesnay, M. e Julien, P. 1988. «Competitivité de la petite entreprise: facteurs et conditions», *Informe presentado al ministerio de Investigación y Enseñanza Superior de Francia*, ERFI, Montpellier.
- Mulcahy, K. 2003. «Entrepreneurship or Cultural Darwinism? Privatization and American Cultural Patronage». *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, USA.
- Nordhaus, W. 2004. «Schumpeterian profits in the American economy: theory and measurement». *Working Paper n° 10.433*, National Bureau of Economic Research (NBER). Cambridge. Massachusetts.
- Pinchot, G. 1985. *Intrapreneuring*. Harper & Row, Publishers, New York, USA.
- Ronstadt, R. 1984. *Entrepreneurship*. Lord Publishing. USA.
- Sahlman, W.; Stevenson, H.; Roberts, M. e Bhidé, A. 1999. *The entrepreneurial venture*. Segunda edición. Harvard Business School Press, Boston (Massachusetts).
- Savary, J. 1675. *Le parfait négociant ou Instruction générale pour ce qui regarde le commerce des marchandises de France et des pays étrangers*. J. Guignard. Paris.
- Schaper, M. 2002. «The essence of entrepreneurship». *GMI Theme Issue: Environmental Entrepreneurship*. Curtin University of Technology, Australia, Greenleaf Publishin.
- Schumpeter, J. 1934. *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press. Cambridge. Massachusetts.
- Say, J. 1803. *Traité de Economie Politique*, Edición de 1972, Calmann-Lévy Éditeur. París
- Shapero, A. 1977. *The role of the entrepreneurship in economic development at less than national level*. Office of Economic Research, Economic Development Administration, U.S. Dpt. of Commerce, Washington.
- Silva, J. 2009. *Emprendedor. Crear su propia empresa*. Alfaomega, México.
- Stigler, G. 1961. «The economics of information». *Journal of Political Economy*, n° 69, pp. 213-25.
- Stuart, J. 1848. *Principles of Political Economy: with some of their applications to social philosophy*. Hackett Publishing, United States.
- Sweeney, G. 1982. *Les nouveaux entrepreneurs*. Les édiitons d´organisation. Paris.
- Varela, R. 1998. *Innovación empresarial: Un nuevo enfoque de desarrollo*. ICESI 5ª ed. Cali. Colombia.
- Veciana, J. 2005. *La creación de empresas. Un enfoque gerencial*. Colección Estudios Económicos, n° 33. La Caixa. Barcelona.
- Vesper, K. 1990. *New Venture Strategies*. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall.
- Walras, L. 1874. *Éléments d'économie Politique Pure ou Théorie de la Richese*. Traducción al castellano: Elementos de economía política pura. Ed Alianza. Madrid.

M. EN C. JOSÉ DE JESÚS JAIME GUZMÁN_jesusjaimeguzman@hotmail.com_Médico adscrito al servicio de Epidemiología del Hospital General de Zacatecas, México
JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ_jvargas2006@gmail.com_Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas_Universidad de Guadalajara_[39_47]

Modelo “plural-integral” de atención primaria á saúde e satisfacción dos usuarios



& *Resumo/Abstract: O presente traballo ten como finalidade propoñer a implementación dun Modelo Plural-integral de Atención Primaria á Saúde en México que axilice o ingreso das persoas a estes servizos e garanta a satisfacción dos usuarios. Métodos: levouse a cabo unha revisión e análise crítica de bibliografía sobre o tema para mellorar a proposta. Achados: en diversos países estanse implementando sistemas de atención á saúde orientados á Atención Primaria e están obtendo mellores resultados sobre a saúde da súa poboación e son máis eficientes. Conclusións: para mellorar a calidade da Atención Primaria á Saúde (APS) en México, propónse a implementación dun Modelo Plural- integral que permita a libre elección do médico ou sistema de atención que o paciente ou a súa familia decida, que conte con financiamento público ou mixto segundo o caso e conte cunha garantía de calidade técnica certificada. &*

& *Palabras clave: atención primaria á saúde, calidade da atención, satisfacción de usuarios*

1. INTRODUCCIÓN

A iniciativa de realizar o presente traballo xorde da necesidade percibida de mellorar a satisfacción dos usuarios dos servizos de Atención Primaria á Saúde (APS) en México, considerándose se require lograr unha maior flexibilidade no acceso ao sistema mediante a utilización dun Modelo "Plural" e integral que por un lado axilice o ingreso das persoas a estes servizos e polo outro garanta un estándar de calidade e aumente o seu nivel de satisfacción. Polo tanto realizouse unha revisión da información existente acerca do tema que permita introducirse nel e xerar unha proposta que cambie os paradigmas establecidos ao respecto da tradicional oferta dos servizos de APS no país.

A Atención Primaria á Saúde (APS) é a vía de entrada máis importante ao Sistema Nacional de Saúde e o feito de que sexa factor de satisfacción dos que acceden a ela é un indicador da calidade coa que se outorga este servizo nas diversas institucións que o integran. O actual modelo de APS, existente en México é outorgado principalmente polas institucións de Seguridade Social (Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridade e Servizos Sociais para os Traballadores do Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría da Defensa Nacional (SEDENA), e para os que non contan con seguridade social existen a Secretaría de Saúde (SSA) e o programa IMSS oportunidades.

Considérase que os sistemas de atención a usuarios en especial no caso da saúde, representan un nicho de oportunidades de mellora, xa que nos diversos espazos de contacto dos pacientes cos prestadores de servizos, pode xerarse un número importante de insatisfacción, xa sexa co tempo de espera, co trato recibido, ou co diferimento da atención especializada, a cal pode chegar a retrasarse de dous a tres meses e mesmo nalgúns casos por maior tempo (Ramírez-Sánchez, Nájera-Aguilar e Nigenda-López, 1998).

Para ilustrar o anterior, nun estudo levado a cabo en unidades de medicina familiar do Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS) en 2007, observouse que nunha unidade de saúde onde a atención de primeiro contacto se realizaba con cita previa concertada telefonicamente ata no 85% dos casos, se logrou un 66% de usuarios satisfeitos coa atención recibida polo médico familiar e o 68% co tempo de espera, mentres que noutras unidades onde só o 28% de usuarios realizaran cita telefónica previa; a satisfacción coa atención do médico familiar foi do 48% e co tempo de espera o 34% (Colunga, López, Aguayo e Canales, 2007). Esta baixa porcentaxe de dereitohabientes satisfeitos considérase é propiciado pola maneira en que se desempeñan os servizos, a súa forma de organización e a capacidade resolutiva dos mesmos, propiciada á súa vez polo tempo dispoñible por médico para a realización das consultas e o tipo de estandarización das mesmas.

2. ANTECEDENTES

A atención primaria á saúde (APS), é o foco máis importante do sistema de saúde e o seu primeiro contacto de atención, achegando o máximo posible a atención sanitaria ao lugar onde as persoas viven e traballan (Loyola, 2005). A atención preventiva da saúde e as probas de escrutinio para a detección e o tratamento temperán das enfermidades, lévanse a cabo na súa maior parte, nos Centros de Atención Primaria á Saúde (APS). Estes centros, aos que as persoas poden acudir espontaneamente, tamén son os provedores máis importantes de manexo e coidado continuos. Estímase que o 80% dos coidados de saúde se prestan no nivel comunitario e de primeiro contacto, onde os centros de APS constitúen a base do sistema de

atención sanitaria. Os centros de APS son a fronte da atención de saúde e, polo tanto, son lugares que cumpren a función de prover os contactos iniciais, prolongados e continuos dos pacientes.

O goberno de México, creou o Instituto Mexicano do Seguro Social (IMSS) en 1943 co propósito de protexer a saúde dos traballadores empregados no sector formal da economía, o obxectivo final da devandita estratexia era outorgar cobertura ao 100% da poboación con este sistema cara finais do século XX, porén a máxima cobertura lograda foi de arredor do 50% da poboación do país. Para principios dos oitenta as autoridades de saúde daban a coñecer que máis de 10 millóns de mexicanos carecían de acceso a servizos formais de saúde, que a metade da poboación empregaba servizos públicos de saúde e non de seguridade social (Nigenda, 2005). Malia o anterior, a expectativa de vida en México incrementouse de 65 a 75 anos nos últimos 20 anos, a mortandade materna reduciuse, así como tamén a mortandade infantil.

Por outra parte a estrutura segmentada do sistema de saúde en México foi un obstáculo para acadar as metas de cobertura sobre todo debido á competencia existente polos fondos para cubrir poboacións non aseguradas. O goberno federal canaliza 2.4 veces máis recursos per cápita á poboación cuberta pola seguridade social que á poboación atendida na Secretaría de Saúde. Isto reflicte aínda a política corporativista creada nos anos corenta que privilexiaba a prestación de servizos á poboación en base á súa capacidade de estar formalmente empregada (Nigenda, 2005).

Na actualidade, as institucións públicas de atención á saúde e de seguridade social, enfrontan problemas de suficiencia de recursos financeiros e humanos para realizar as súas actividades, para exemplificar o anterior no que se refire á distribución do gasto en saúde é de chamar a atención que do total deste o 15% se destina para as necesidades de saúde do 40% da poboación que está social e economicamente marxinada e en comparación destínase un 48% do mesmo para atender o 10% da poboación, que ten poder de compra (Arredondo López e Recaman Mejía, 2003).

A estratexia denominada atención primaria á saúde está baseada nas resolucións da conferencia de Alma Ata, Rusia, celebrada o ano de 1977 e que fundamentaba a meta da Organización Mundial da Saúde, "Saúde para todos no ano 2000" (Hoskins, Kalache, e Mende, 2005; Álvarez Alba, 1991; 65). As principais características da APS deben ser: Promoción da saúde, incremento das accións preventivas, atención aos padecementos máis frecuentes e endémicos, subministro de alimentos e medicamentos, saúde materno infantil, planificación familiar, adestramento e capacitación do persoal, traballo en equipo, participación activa da comunidade, tecnoloxía axeitada e de baixo custo, ampliación da cobertura e integración de servizos de saúde e promoción do saneamento ambiental básico.

Ata hoxe, os programas de extensión de cobertura non foron capaces de ampliar a oferta de servizos e a estrutura do sistema de saúde, que involuntariamente, reforzou a inequidade aos diversos segmentos sociais, sobre todo aos menos favorecidos economicamente, especialmente na distribución dos recursos financeiros, os cales xa de por si, son menores á media existente en América Latina e o Caribe que dedica de media o (7%) do produto interno bruto (PIB) para a saúde, mentres que en México apenas se chega ao (5.6%) (Nigenda, 2005).

Considérase que os países que contan cun sistema sanitario orientado cara a Atención Primaria á Saúde (APS) teñen mellores resultados sobre a saúde da poboación e son máis

eficientes (Pujol Rivera, Gené Baída, Sans Corrales, Sampietro-Colom, Pasarín Rúa, Iglesias-Pérez, Casajuana-Brunet e Escaramis-Babiano, 2006). As tendencias actuais da APS implican a posibilidade de elixir ao médico ou sistema de atención primaria que se prefira como podería ser en Francia ou Alemaña e isto precisamente relaciónase cunha estratexia de mellora da atención primaria. Ortun e Gervas (1996, p: 97) consideran que: "a eficiencia sanitaria e económica da AMP baséase, conceptualmente, na lonxitudinalidade e o papel de regulador do fluxo de pacientes da AMP e na visión integral do paciente".

O médico familiar actúa como un regulador do fluxo de pacientes para a utilización dos servizos especializados en países como Canadá, Dinamarca, Finlandia, España, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Portugal e o Reino Unido. Saliéntase así, a importancia de recuperar a visión global dos pacientes e a interacción entre a atención xeral e a especializada facilitando a interconsulta médico-médico.

3. MODELO "PLURAL-INTEGRAL" DE ATENCIÓN PRIMARIA Á SAÚDE

Lara Di Lauro (2011), defíneo como a reforma do sistema de saúde que se basea nos principios de universalidade, solidariedade e pluralismo, para así perseguir os propósitos de equidade, calidade e eficiencia. Organizándose por funcións e non por grupos sociais. Separando as funcións de regulación financiamento e prestación. Buscando a eficiencia e a calidade da atención, ademais de fomentar a participación dos usuarios na súa propia atención.

Así, a modulación convértese na misión medular da Secretaría de saúde, o financiamento é a responsabilidade central da seguridade social, ampliando esta aos seguros privados, a función de articulación volverase explícita a través da administración dos pagamentos e a coordinación das redes de provedores, por medio das ISES; finalmente a prestación de servizos quedará aberta a un esquema plural de institucións públicas, da sociedade civil e privadas. A fin de mellorar a satisfacción da poboación e de dar incentivos ao bo desempeño dos prestadores, débendose recoñecer a liberdade de elección por parte dos usuarios.

4. INTERRUPCIÓN DO CÍRCULO VICIOSO DA MALA ATENCIÓN PRIMARIA

Os países que romperon este círculo vicioso, como Dinamarca, Holanda e o Reino Unido, iniciaron coa creación dunha asociación profesional de médicos xerais e familiares poderosa que se inseriu nas universidades e conseguiu formación de posgrao que se volveu obrigatoria para a profesión. Coa axuda de regulamentacións que establecen ao médico xeral-familiar como filtro e coordinador, regulando o acceso aos especialistas, a atención médica primaria constitúe a base principal do sistema sanitario dos países mencionados. Nestes casos o médico familiar, ten gran recoñecemento, está razoablemente ben pagado o que xera que existan candidatos para o exercicio desta profesión de boa calidade e a poboación está amplamente satisfeita cos seus servizos (Ortun e Gervas, 1996).

Existen casos como o de Canadá onde, o funcionamento e os custos teñen elementos de control por parte do goberno federal sobre o goberno provincial; o gasto en saúde mantívose no 8.6% do PIB en 1997. Cun gasto anual per cápita de \$ 1,836.00 dólares americanos. Respecto ao mecanismo de pagamento, como xa comentamos, os médicos son pagados polo seguro de saúde provincial, principalmente mediante a forma de pagamento por servizo. A atención médica é de financiamento público, pero de prestación privada. Baséase

nos médicos de atención primaria, e eles constitúen o primeiro contacto formal dos usuarios co sistema. O 60% dos médicos en activo no país, son médicos de atención primaria. Usualmente traballan en consultorios privados, nas comunidades e teñen un alto grao de autonomía.

Os canadenses xeralmente van ao médico ou á clínica da súa elección. Deben presentar a súa tarxeta de seguro vixente para recibir a atención que lles permite o seguro, de tal forma que non necesitan pagar copagamentos, deducibles ou primas (De los Santos Briones, Garrido Solano e Chávez Chan, 2004). Outro caso interesante de comentar represéntao o Sistema de Saúde de Cuba que, na década dos oitenta impulsou o modelo de atención primaria á saúde, co Plan Médico e Enfermeira de Familia, que é o protagonista da estratexia de saúde neste país. Este sistema nacional de saúde, conta cunha rede de institucións de fácil acceso que brinda cobertura ao 100% da poboación. A prestación enfócase principalmente na atención primaria á saúde (APS) baseada no Modelo do Médico e a Enfermeira de Familia (MEF), que actualmente cobre o 94% da poboación. Establécese un consultorio de MEF por cada 600 a 700 habitantes e en determinados centros de traballo ou estudo (De los Santos e Cols, 2004, López, Morales, Lara, Martínez, Lau, e Soler, 2009).

5. SATISFACCIÓN DO/A USUARIO/A COMO MEDIDA DE CALIDADE DOS SERVIZOS DE SAÚDE

Dentro dos indicadores da calidade que miden resultados, e á que se lle outorga cada vez maior importancia, inclúese a satisfacción do paciente coa atención recibida, xa que a satisfacción representa a experiencia subxectiva derivada do cumprimento ou incumprimento das expectativas que ten unha persoa con respecto a algo. Se se pretende ofrecer servizos de maior calidade e formar institucións de excelencia, entón, a avaliación da satisfacción dos usuarios, familiares e provedores convértese nunha tarefa permanente e dinámica que achega datos de como se está e que falta para chegar a cumprir as expectativas duns e outros (Massip Pérez, Ortiz Reyes, Llanta-Abreu, Peña Fortes, e Infante Ochoa 2008). Unha ferramenta moi valiosa para coñecer a satisfacción dos usuarios son as enquisas, porque proporcionan información sobre a satisfacción dos usuarios en canto ao trato recibido e permiten fixar ou axustar os obxectivos a acadar coas melloras levadas a cabo.

A orientación dos servizos cara as demandas dos que os empregan está cada día máis presente nas propostas de profesionais, xestores e planificadores no ámbito sanitario. Neste sentido, a análise da opinión dos usuarios incorpora as perspectivas dos cidadáns no marco global da avaliación dos programas de saúde (Massip e cols. 2008). A cita previa no primeiro nivel de atención, pode resultar de beneficio para a satisfacción do usuario xa que pretende diminuír o tempo de espera dos pacientes e xerar unha maior satisfacción do usuario coa atención recibida. Colunga, López, Aguayo, e Canales (2007), Serrano Del Rosal e Lorient Arin (2008) atoparon que algúns especialistas no tema amosaron a alta correlación que existe entre a satisfacción do usuario e a calidade do servizo, o que implica a necesidade do coñecemento da primeira para poder coñecer mellor e aumentar a segunda.

Unha vez coñecida a satisfacción en cada dimensión do servizo que se recibiu, pode determinarse, como estas contribúen á configuración da satisfacción global. Nun primeiro momento, podería dicirse que a satisfacción global é unha suma de todas as satisfaccións parciais, pero ¿todas as dimensións pesan igual á hora de configurar a satisfacción global? en realidade, a resposta a esta pregunta, de non estar sustentada pola realidade empírica, non

sería nada máis que unha hipótese ou suposto teórico de partida (Serrano Del Rosal e Loriente Arin, 2008). Se ben algunhas análises realizadas previamente, concluíron que destas tres variables, a de recomendación do centro é a máis importante para ser considerada como de satisfacción global cos servizos de atención primaria. Pódense agrupar os indicadores en tres:

- Satisfacción coas instalacións
- Satisfacción coa organización
- Satisfacción co acto médico.

Esta agrupación en conxunto, dá conta da visión integral dos enfoques de estrutura, proceso e resultados que Donabedian, (1993) consideraba necesarias para a avaliación da calidade. Das satisfaccións parciais, a satisfacción cos aspectos de organización son os que teñen maior capacidade de variar a satisfacción global, cunha importancia do 51.6%. A satisfacción do acto médico obtén 35.2 por cento de importancia e a satisfacción coas instalacións o 11%. Por outro lado as características propias da oferta e as dos usuarios tamén afectan á valoración global da súa satisfacción. Os tres indicadores de satisfacción parcial que máis porcentaxe de insatisfeitos presentan neste estudo son a valoración do tempo de espera, a facilidade para resolver trámites e papeis, e a valoración da organización do centro en xeral, aspectos todos pertencentes á dimensión organizativa (Serrano Del Rosal e Loriente Arin, 2008).

Finalmente, o papel que xoga a opinión dos usuarios, sobre os servizos recibidos son aspectos claves na definición da calidade e a súa valoración é imprescindible para prestar unha correcta asistencia sanitaria. A percepción do paciente convértese polo tanto nunha das medidas principais á hora de avaliar como ou que mellorar da calidade da atención. O obxectivo final será detectar a presenza de problemas na asistencia e establecer propostas para mellorar a atención a través da valoración que o paciente manifieste do servizo recibido (Granado de la Orden, Rodríguez Rieiro, Olmedo Lucerón, Chacon-García, Vigil-Escribano e Rodríguez-Pérez, 2007).

8. CONCLUSIÓNS

Considérase que para acadar o propósito de mellorar a calidade da APS en México pode ser útil buscar a satisfacción dos usuarios destes servizos, a través de facer posible que o mesmo paciente ou a súa familia elixan o médico ou sistema de primeiro contacto que prefira, e que poida seleccionar en base á proximidade ao seu domicilio, accesibilidade económica (chegando mesmo a propiciarse a gratuidade en base ao principio de cidadanía) e que conte coa organización necesaria para simplificar os trámites administrativos para a súa atención e dispoña dun sistema de apoio cando se requira de medicina de maior nivel de especialización que resolva as situacións de saúde máis complexas de maneira eficiente e oportuna, o que debe redundar no logro dun maior nivel de satisfacción coa atención recibida, co menor risco para a súa saúde e cun sistema permanente de mellora.

Na bibliografía revisada, púidose constatar a factibilidade das devanditas estratexias sobre todo se se considera importante precisar a comparación que pode facerse entre diversos sistemas de atención primaria á saúde en varios países e a maneira en que a devandita atención se outorga en México. No marco da proposta que representa o Seguro Popular de Saúde, do que se mencionou unha das súas pretensións é acadar o acceso universal aos servizos de saúde. Isto pode interpretarse de maneira que existan diferentes financiadores dos servizos de saúde, entre eles os que xa existen como sería o Instituto Mexicano do Seguro

Social (IMSS), o Instituto de Seguridade e Servizos Sociais para os Traballadores do Estado (ISSSTE) e os derivados da Secretaría de Saúde (SSA) unidos aos do Sistema para o Desenvolvemento Integral da Familia (DIF).

Preténdese entón que un dereitohabiente destas institucións ou calquera cidadán aínda cando non conte con ningunha dereitohabenza poidan acudir a calquera unidade, consultorio, centro de saúde, unidade de medicina familiar, que estea acreditado para proporcionar este servizo a solicitar servizos de APS. Isto sería equivalente a que o acceso a estes servizos estea dado pola cidadanía aínda cando existan diversos financiadores, o pagamento dos provedores destes servizos estaría dado pola institución á que sexa dereitohabiente o individuo ou familia.

Este sistema considérase que pode acadar ser unha vantaxe para o usuario debido a que xeraría competencia por outorgar servizos de boa calidade, entre os diversos provedores de APS, posto que ao existir a posibilidade de que un usuario do IMSS ou do ISSSTE acuda cun médico privado que exerza nunha colonia próxima ao seu domicilio podería facilitar o acceso e a satisfacción co servizo. Considérase que preferentemente serán atendidos os usuarios onde eles obteñan unha maior satisfacción co servizo recibido.

Por outro lado para acadar a estandarización do servizo, existe dentro da Secretaría de Saúde un grupo de profesionais capacitados para levar a cabo a acreditación dos diferentes tipos de unidade, acreditación que conta cun sistema de avaliación claramente definido sobre os servizos que outorgan as unidades de saúde e que ten unha vixencia de 5 anos para as unidades que foron acreditadas. Este sistema pode xeneralizarse ás unidades privadas e da sociedade civil e desa forma pode garantirse a uniformidade dos servizos outorgados na APS no sector público e privado, para outorgar maior certeza a este tipo de organización proposta habería que engadir a contraloría social, que sería a posibilidade de que esta estratexia sexa supervisada e auditada por diversas organizacións da sociedade civil.

Outra das vantaxes que se considera se pode acadar con esta proposta é que se empregarían os servizos actuais, a infraestrutura existente das diversas institucións, pero para ampliar a oferta aos usuarios, o goberno federal e os gobernos estatais non requirirían grandes investimentos en novas unidades xa que na maioría de cidades, poboados e algunhas comunidades existen médicos xerais que cun reforzamento na súa capacitación pode acadarse que outorguen servizos de atención primaria de alta calidade e amplamente satisfactorios para a poboación usuaria, facendo efectivo na práctica cotiá, o dereito á protección da saúde cunha ampla satisfacción para todos os mexicanos sen distincións inxustas propiciadas pola diverxente oferta que existe actualmente dos servizos de APS.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Álvarez Alba, R. (1991). *Salud pública y medicina preventiva*. Editorial El Manual Moderno, S. A. de C. V. México, D. F.
- Arredondo López, A. e Recaman Mejía, A. (2003). El financiamiento de la salud en México: Algunas evidencias para las políticas del sector. *Hitos de ciencias económicas y administrativas*: 23:9-16.
- Colunga, C., López, M., Aguayo, G. e Canales, J. (2007). Calidad de atención y satisfacción del usuario con cita previa en medicina familiar de Guadalajara. *Rev Cubana Salud Pública* v.33 n.3 ciudad de la Habana Xul.-Set. páx:1-6
- De los Santos Briones, S., Garrido Solano, C., Chávez Chan, M. (2004). Análisis comparativo de los sistemas de salud de Cuba y Canadá. *Rev Biomed* 15:81-91.
- Dever, A. (1991). *Epidemiología y administración de servicios de salud*. Aspen Publishers Inc. Maryland. E. U. A. Páx: 51:75.
- Donabedian, A. (1993). Continuidad y cambio en la búsqueda de la calidad. *Salud Pública Méx* ; 35:238-247.

- González, M., Frenk, J., Lockett, Y. Macías, C., De Icaza, E., Martínez, A. (1997). *Observatorio de la salud, necesidades, servicios, políticas. Experiencias de reforma a los sistemas de salud en el mundo*. Fundación Mexicana Para la Salud, A. C. México, D. F.
- Granado de la Orden, S., Rodríguez Rieiro, C., Olmedo Lucerón, M., Chacon-García, A., Vigil-Escribano, D., Rodríguez-Pérez, P. (2007). Diseño y validación de un cuestionario para evaluar la satisfacción de los pacientes atendidos en las consultas externas de un hospital de Madrid en 2006. *Rev Esp Salud Pública*. 81:637-645 No. 6 Nov.-Dec. pp:637-645
- Hoskins, I., Kalache, A., Mende, S. (2005). Hacia una atención primaria de salud adaptada a las personas de edad. *Rev Panam Salud Pública /Pan Am J Public Health* 17 (5/6). pp:444-451
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (2010). *Anuario estadístico de Zacatecas*. Gobierno del estado de Zacatecas.
- Lara Di Lauro, E. (2011). El modelo de salud en México. *Milliman Consultores y Actuarios*. elara@grupotec.com.mx, capturado en internet o 27 de agosto de 2011. Página web ou DOI <http://latinamerica.milliman.com/perspective/publications/pdfs/El-Modelo-De-Salud-En-Mexico-INT.pdf>
- López, P., Morales, I., Lara, S., Martínez, N., Lau, S., Soler, S., (2009). Las redes integradas de servicios de salud desde la realidad cubana. *Rev Cubana Salud Pública* v.35, n.4, out.-dec. p:1-7
- Loyola, L. (2005). *Atención primaria a la salud. OMS Alma-Ata-UNICEF Ginebra, 1978-enfercom salud.ecaths.com* capturado o 24 de set. de 2011 de <http://www.enfercomsalud.ecaths.com/archivos/enfercomsalud/AtencionPrimariaAlmaATA.pdf>
- Martínez, A. (2005). *Manual de Gestión y mejora de procesos en los servicios de salud*. Ed. El Manual Moderno. México. P: 1-5
- Massip Pérez, C., Ortiz Reyes, R., Llanta-Abreu, M., Peña Fortes, M., Infante Ochoa, I. (2008). La evaluación de la satisfacción en salud: Un reto a la calidad. *Rev Cubana Salud Pública* v.34 n.4 ciudad de la Habana out.- dec. pp:1-7
- Ministerio de salud de Canadá (1999). *El sistema de salud de Canadá. Dirección de información y de política de la salud*. Ottawa, Ontario. <http://www.hc-sc.gc.ca/xullo>
- Nigenda, G. (2005). *El seguro popular de salud en México desarrollo y retos para el futuro*. Banco Interamericano de Desarrollo. André Medici (Editor). (BID/SDS/SOC). Versión inicial elaborada con apoyo financiero do BID a través da CT-7277-RG y presentada no 1ro. Encuentro Latino Americano de Economía de Salud, realizado en Rio de Janeiro (Brasil) en decembro do 2004
- Ortun, V. e Gervas, J. (1996). Fundamentos y eficiencia de la atención médica primaria. *Med. Clin. (Barc)*, 106: 97-102.
- Pujol Rivera, E, Gené Baída, J., Sans Corrales, M., Sampietro-Colom, L., Pasarín Rúa, M., Iglesias-Pérez, B., Casajuana-Brunet, J., Escaramis-Babiano, G., (2006). El producto de la atención primaria definido por profesionales y usuarios. *Gaceta Sanitaria* v.20 n.3 Barcelona Maio-Xuñ. p:1-8
- Ramírez-Sánchez, Tj, Nájera-Aguilar, P. e Nigenda-López, G. (1998). Percepción de la calidad de la atención de los servicios de salud en México: perspectiva de los usuarios. *Salud Pública de México/vol. 40, no.1, Xaneiro-Febrero*.p:1-10 <http://dx.doi.org/10.1590/S0036-36341998000100002>.
- Sandoval, J. et al. (1995). *Revisión y desarrollo de los modelos de atención en salud*. Organización Panamericana de la Salud. Guatemala. Páx: 58-68.
- Serrano-Del Rosal, R. e Loriente-Arin, N. (2008). La anatomía de la satisfacción del paciente. *Salud Pública Mex.* v.50 n.2 Cuernavaca, Mor./abr. P:1-11 http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S003636342008000200010&script=sci_arttext...
- Sonis, A. e cols. (1989). *Análisis de las organizaciones de salud. Técnicas de dirección el enfoque sistémico en la administración de salud*. Organización Panamericana de la Salud. Washington, D. C. páx: 175-202.

Repertorios de participación cidadá online: o caso de Corea do Sur e a conformación da xeración 2030



& *Resumo/Abstract: A chamada xeración 2030 -en referencia á mocidade entre os 20 e 30 anos de idade- comezou a emerxer como unha forza social destacada cando evidenciou a forma de aproveitar ao máximo as oportunidades que ofrecía internet, en principio, no plano non-político, pasando despois a conformar un grupo cohesivo e involucrado de forma activa na axenda de políticas públicas de Corea do Sur. O obxectivo é examinar o modo en que esta mocidade foi facendo de internet un espazo para a práctica política e se foi constituíndo nun actor relevante no campo político surcoreano, contrapoñéndose co desinterese pola política e as súas manifestacións que comunmente se atribúe á mocidade. Para iso realízase un percorrido polos ensaios e empregos políticos da Rede salientando os casos máis relevantes, en tanto contribuíron a materializar aspectos do potencial de acción os internautes. &*

& *Palabras clave: Internet, política, participación cidadá, Corea do Sur, mocidade*

1. AS ACTIVIDADES POLÍTICAS EN INTERNET EN COREA DO SUR

Os primeiros empregos de internet para actividades políticas foron promovidos por organizacións non gobernamentais e grupos da sociedade civil. A Alianza Cidadá para as Eleccións Xerais de 2000 demostrou que internet era un elemento clave para mobilizar, lograr unha convocatoria nacional, coordinar o accionar de grupos dispersos xeograficamente e outorgar maior visibilidade aos anuncios e manifestacións da organización. O resultado, tanto novidoso como efectivo, posicionou a esta tecnoloxía no ámbito das ferramentas do complexo político.

O estado de difusión e admisión de internet naquel momento, facía que a mocidade, de entre 20 e 25 anos, fosen o grupo central e maioritario no ciberespazo, cunha participación de máis de 45 puntos no total de usuarios, e foron xustamente eles os que deron o paso inicial para que este novo medio de comunicación se entrelazase coas actividades políticas. A partir de aquí, varias organizacións, grupos e movementos comezaron a empregar o espazo da rede para difundir e compartir as súas ideas, as súas críticas e divulgar a realización de accións relacionadas con elas. Logo do ano 2000, particularmente da importancia que logrou a Alianza con internet, a mocidade apropiouse desta tecnoloxía para manifestar o seu involucramento cívico.

1.1 O caso da Alianza Cidadá para as Eleccións Xerais de 2000

Nos meses previos a abril do ano 2000 nace un movemento no seo da sociedade civil coreana motivado pola creanza xeneralizada na necesidade inminente dunha reforma política. Os líderes das organizacións civís argumentaban que os partidos políticos non foran o suficientemente activos para implementar cambios que mellorasen a transparencia do proceso político, e que para iso era necesaria unha renovación de figuras baseada na honestidade e a competencia. A reforma debía entón ser iniciada polos cidadáns. O 12 de xaneiro, 450 organizacións civís agrupábanse e fundaban formalmente a Alianza Cidadá para as Eleccións Xerais de 2000 (CAGE, polas súas siglas en inglés).

Estes grupos coincidían en que os proxectos de reformas institucionais foran bloqueados na lexislatura, e que a única maneira de levar a cabo as reformas necesarias era cambiar os lexisladores. Para iso formuláronse o obxectivo de dar a coñecer unha lista negra de candidatos potenciais á elección lexislativa, sustentada en antecedentes de corrupción, incompetencia, oportunismo e egoísmo, co fin de presionar aos partidos políticos para que non os nominaran, e se iso fallaba, instar á cidadanía a non votalos. A campaña tamén apelaba á derogación do artigo 87¹ da Lei Electoral que prohibía aos grupos civís levar a cabo actividades relacionadas con campañas electorais (Shin, 2003: 703).

Os lexisladores opuxéronse firmemente á lista negra alegando que os grupos cívicos non estaban habilitados para representar ao electorado e que se atopaban violando as leis electorais. Tamén incluíron denuncias de complot coa Casa Azul² e alianzas con partidos políticos (Kim, 2004: 17).

1 O artigo 87 da Lei Electoral prohibía ás organizacións sociais participar nas eleccións. A regulación foi introducida polos partidos da oposición tras da democratización de 1987 e tiña como obxectivo evitar a mobilización de organizacións oficialistas para actividades de campaña, unha práctica que era común no réxime militar. Tras estas campañas o artigo foi derogado.

2 A Casa Azul ou Cheongwadae, en coreano, que literalmente significa a casa das tellas azuis, é o palacio presidencial da República de Corea. Funciona, á vez, como oficina executiva e como residencia do presidente.

A primeira lista deuse a coñecer o 24 de xaneiro e comprendía os nomes de 67 membros da Asemblea Nacional obxectados para ser nominados. Os criterios de selección destes nomes incluíron os antecedentes de cada candidato arredor de: condeas por aceptar subornos, condeas por violación das leis electorais, exhortación á animosidade rexional para beneficio político, cambios frecuentes de afiliación partidaria, investimentos especulativos en bens raíces, viaxes custosas ao estranxeiro, e declaracións impropias dun lexislador. Para cada un dos casos deron as razóns da súa inclusión na lista.

Ante o desinterese que mostraron algúns partidos a dar curso favorablemente ao reclamo, publicouse unha nómina adicional con 47 novos integrantes, dos cales 33 estaban asociados a actos de corrupción (JoongAng Ilbo, 2 de febreiro 2000). A CAGE informou que eles foran seleccionados entre 600 políticos investigados. Incluíuse 30 membros que ocupaban nese momento asentos na Asemblea Nacional que non se apuntaran na primeira rolda de avaliación, a ex membros da lexislatura, ex ministros e viceministros do gabinete nacional, a gobernadores e intendentes que se esperaba que se presentasen á elección (Shin, E., 2001: 10).

Do total de 113 candidatos non aptos para a nominación, 11 retiraron as súas candidaturas voluntariamente e 48 non gañaron as eleccións internas dentro dos seus partidos. Ante iso, a CAGE decidiu publicar unha nova lista negra, esta vez para que os cidadáns non votasen polos candidatos sinalados. O 3 de abril de 2000, dez días antes da elección lexislativa anunciouse nunha conferencia de prensa unha listaxe con 86 candidatos de 22 distritos aos que os electores non debían votar, en tanto e en canto o obxectivo fose transparentar a sociedade política. 64 deles pertencían ás primeiras listas negras, e os 22 restantes incluíanse en función das denuncias que realizaran os cidadáns e que respondían a infraccións relacionadas coa campaña electoral, instigación ao sentimento de inimidade rexional e evasión fiscal (Shin, E., 2001: 16). As oficinas rexionais da CAGE engadiron 4 candidatos máis na "lista da derrota", polo tanto o número total foi de 90.

En vista do apoio público ao movemento, outras organizacións e asociacións civís uníronse á Alianza. Neste proceso de difusión e mobilización que emprende a CAGE, internet tivo un rol cardinal. O sitio web *NGO Korea* -<http://2000.ngokorea.org>³- foi unha das ferramentas esenciais mediante a cal se deu a coñecer a campaña ao público máis xoven. A interface, sinxela e accesible, contiña un buscador de candidatos á esquerda da pantalla, que permitía introducir un nome e, se figuraba na lista, recibir toda a información correspondente aos seus antecedentes. Debaixo, ubicábase unha lista de links correspondente a: antecedentes penais, antecedentes de corrupción, información tributaria, e aspectos éticos, e distrito, que permitía acceder directamente ás listas negras por criterio. Días despois da elección na sección de búsqueda incluíuse aos candidatos perdedores, sinalados por CAGE. No corpo da páxina principal ofrecíase toda a información pertinente á Alianza, as súas organizacións, directivos e representantes, organizacións asociadas, dirección postal, número telefónico e información bancaria para realizar doazóns. Incluía, ademais, enlaces aos sitios web locais, banners para difusión pública e un arquivo de audio co jingle do movemento. As mostras de apoio de personalidades públicas tamén se incluían na páxina, así como as propostas para reforma política da Alianza e de organizacións individuais. Unha das características máis destacadas do sitio foi *link a M-tizen*, unha comunidade cibernética onde os usuarios podían compartir información, expresar opinións e críticas, discutir as propostas

³ O sitio deixou de estar dispoñible, porén, pode recuperarse a través de Wayback Machine (<http://archive.org/web/web.php>)

de reforma política e manifestar os seus puntos de vista acerca da CAGE e as eleccións. Os comunicados de prensa publicábanse todos na web e, en só tres meses, o contador de visitas marcaba 925.000 entradas.

Inmediatamente despois da elección, o sitio anunciou os resultados da campaña: de 86 persoas obxectadas, 59 perderan a elección (Wein, R., 2000: 71).

Imaxe 1. Páxina principal do sitio NgoKorea



O apoio das xeracións de entre 20 e 30 anos de idade foi crucial para este movemento e foi internet a ferramenta que os aglutinou (Kim, 2004: 397). No ano 2000, aqueles entre 18 e 30 anos de idade representaban o 65 por cento do electorado da República de Corea. Mentres os medios dominantes non prestaban atención ás demandas políticas da sociedade civil que instaba a unha reforma, a mocidade producía e intercambiaba os seus propios discursos reformistas con valores democráticos universais nas comunidades do ciberespazo sen barreira ningunha. No sitio posteáronse unha media de 10.600 comentarios ao día e o total chegou a 856.000 o 12 de abril, día anterior á elección (JoongAng Ilbo, 2000). Máis de 5.600 persoas realizaron doazóns por un total equivalente a 320.000 dólares. Foi a primeira vez que se recadaron fondos con fins políticos por internet na historia de Corea (Han, 2011: 69).

A Alianza do 2000, destacada por varios medios do mundo como o “movemento da derrota”, demostrou o poder dunha tecnoloxía de información e comunicación nas campañas políticas e os procesos electorais, así como nos mecanismos de nominación dos partidos políticos. A campaña negativa baseada en internet púxose en marcha e permitiu que a través do ciberespazo se organizasen e efectuasen accións colectivas, que se ben xeneraron controversias en canto á legalidade, lograron facer oír as súas voces de maneira decisiva fóra

do espazo de internet. O equipo destinado á comunicación online foi distinguido, o uso de internet xa se xeneralizara e o apoio que logrou no ciberespazo foi tan explosivo que a iso se atribúe o éxito do movemento.

Internet xogou un rol fundamental ao prover de novas ferramentas e foros para a comunicación política e a aspiración de reforma atopou un campo fértil na unión do movemento pro-democrático nos novos usuarios de internet, alterando a forma e o contido da política surcoreana.

2. O ANO 2002: ENTUSIASMO POLO USO POLÍTICO DA REDE

O ano 2002 foi o escenario dos eventos máis importantes relacionados co uso de internet en manifestacións sociais e políticas: o mundial de fútbol, as manifestacións de candeas - *Candleligh vigils*- e a décimosesta elección presidencial.

O primeiro deles, produciuse durante a Copa Mundial de Fútbol nos meses de maio e xuño. Formouse un club de fans, a través de internet, da selección coreana chamado Díaños vermellos⁴ cuxo destino era apoiar ao equipo por medio de accións colectivas. Este grupo logrou mobilizar a vinte e dous millóns de persoas e organizar reunións *online* e *offline*. Particularmente, nutriuse de adolescentes e vinteañeiros, un grupo xeracional supostamente indiferente e apático con respecto á política nacional. Con discusións e votacións en liña, este conxunto de mozos, sen estrutura xerárquica nin liderado centralizado, consensuou consignas, vestimenta, reunións, cánticos e manifestacións de apoio para os estadios, mediante unha toma de decisións democrática e creativa (Han, J., 2007). Dirixidos polos fundadores de Díaños vermellos, os membros deste grupo e os que se unían a eles, sentábanse en filas en Gwanghwa-mun, unha praza céntrica de Seúl, cantaban cancións populares, berraban consignas e vitoreaban animando ao equipo nacional, coas súas remixes vermellas que representaban o uniforme oficial e bandeiras coreanas (Han, J., 2007).

A xeración máis nova, que fora considerada como un grupo individualista, xurdiu como un novo axente de acción cívica, gañando confianza nas capacidades para expresar as súas voces e para xerar unha rede destinada á acción colectiva a través de internet (Lee, J., 2009: 16). Esta experiencia animou ao uso de internet na conformación de comunidades de interese, e aínda que non é posible probar unha causalidade, compartiu o mesmo elemento de organización dixital e de difusión de información que as vixilias de candeas e a campaña presidencial de 2002, de modo que parece ter influenciado aos vindeiros.

As manifestacións e vixilias de candeas de novembro de 2002 transcorreron en relación cun feito trágico que implicou a morte de dous estudantes de escola secundaria nunha localidade próxima a Seúl, Euijung-bu, en xuño dese ano. As adolescentes foran atropeladas por un vehículo conducido por dous soldados norteamericanos, e morreron como consecuencia do incidente. En novembro, o tribunal militar dos Estados Unidos en Corea do Sur, absolveu aos dous homes por considerar o feito accidental. O Acordo de Estatus de Forzas asinado entre Corea do Sur e Estados Unidos no ano 1966, como acordo suplementario do Tratado de Defensa Mutua de 1953, permite aos norteamericanos en servizo no territorio coreano, e aos seus dependentes, ser xulgados por tribunais estadounidenses.

4 O criterio de acceso ao grupo era aberto, calquera que "amara o fútbol" podía ser membro dos Díaños vermellos. No seu ano de formación, 1997, contaba con 200 que se multiplicaron ata chegar aos 200.000 no momento do Mundial.

Xa antes do incidente algunhas organizacións sociais demandaban unha revisión do tratado e sitios web como *No Crimes by U.S. Troops* (<http://www.usacrime.or.kr>) e *Peace Korea* (<http://www.peacenet.org>) difundían e condenaban esta situación (Lee, J., 2009: 18), mentres que os diarios máis importantes do país facían caso omiso dos incidentes. Foi un cidadán-reporteiro de *OhmyNews* (<http://www.ohmynews.com>), o sitio de xornalismo aberto máis importante do país, o que transmitiu un chamamento á mobilización en contra da decisión do tribunal dos Estados Unidos. Angma, pseudónimo co que asinaba, escribiu no sitio o 29 de novembro:

Dise que as almas dos mortos se converten en vagalumes. Enchamos o centro coas nosas almas, coas almas dos Mi-seon, e de Hyo-soon. Sexamos miles de vagalumes o próximo sábado e domingo. Outorguemos un tempo a estas nenas. Por favor, encendan candeas nas súas casas. Se alguén pregunta, respondan: “vou conmemorar ás miñas irmás mortas”. Sostendo candeas e vestindo de negro, teñamos unha cerimonia en memoria delas. Camiñemos cara Gwanghwa-mun cunha candeas encendida e lembremos as vidas de Mi-seon e Hyo-soon. Prohibirao a policía? Mesmo se o fai, vou camiñar en Gwanghwa-mun, mesmo se a policía me ataca.⁵ (Angma, 2002).

O chamamento foi efectivo e miles e miles de persoas reuníronse cada fin de semana na praza a demandar cambios na política coreana cara os Estados Unidos, e viceversa. Os participantes exhibían procedencias variadas: empregados, estudantes, adolescentes, amas de casa, traballadores industriais e anciáns. Segundo Lee, estas manifestacións revelan o nacemento dun activismo alternativo e independente en internet, con novas formas tácticas que atraen a atención daqueles que buscan reformas sociais e políticas (2009: 21). Convocadas por un individuo sen afiliación partidaria e sen inscrición a una organización social, a través dunha interacción horizontal permitida por internet, e de carácter profundamente pacíficas, estas manifestacións inauguraron un novo repertorio para a acción colectiva e unha nova forma de expresión pública.

O último acontecemento do ano 2002 que involucrou un uso político novidoso e sorprendente de internet, foi a décimo sexta elección presidencial. A conformación dun grupo con base no ciberespazo -Nosamo- que realizou actividades de difusión, de busca de apoio, de recadación de fondos e que iniciou unha relación particular cun dos candidatos, Roh Moo-hyun, cambiou a dinámica da campaña política, polo menos durante esa elección. O éxito no emprego de internet tamén foi motivado polo Partido Democrático do Milenio e o candidato Roh, que desenvolveron un sitio (<http://www.knowhow.or.kr>) orientado á interacción e á participación dos cibernautas, e isto atraeu aos votantes. O sitio, tiña moitas funcións que permitían aos visitantes intercambiar opinións, deixar mensaxes e doar fondos *online*, e iso fíxoo enormemente atractivo.

O corolario desta elección foi a aparición de dúas tendencias na política electrónica. Primeiro, o posicionamento do correo electrónico como unha canle importante de comunicación política, empregado por *Nosamo* e por Roh para o intercambio co electorado, e segundo, o éxito dos sitios web de grupos de interese, aos cales accedían os internautas para adquirir información diariamente. As actividades dos usuarios da rede, o involucramento no escenario político, e a sensación de triunfo dos que decidiron participar en forma activa a través de internet, demostraron o desexo da xente de facer deste un ámbito

⁵ Escrito orixinalmente en coreano; tradución propia.

democrático e democratizador a partir da capacidade que lles confire para xerar movementos que teña por obxectivo a transformación da realidade política.

Estes movementos políticos e sociais de 2000 a 2002 demostraron que as actividades no ciberespazo podían contribuir, ou polo menos buscar aportar, o desenvolvemento dunha democracia substancial en Corea do Sur. Ademais, a experiencia destes acontecementos baseados na mobilización por internet, ilumina o poder do ciberespazo como a esfera pública da sociedade da información que libera ás xeracións máis novas das anteriores estruturas políticas xerárquicas e autoritarias.

3. LOGO DE 2002: CONTINUIDADE E INTERMITENCIA NO USO POLÍTICO DE INTERNET

Despois da campaña e o triunfo de Roh Moo-hyun nas eleccións presidenciais de 2002, onde os internautas tiveron un rol destacado, a súa seguinte manifestación notoria foi provocada por un intento de axuízamento político ao presidente. O 24 de febreiro de 2004, nunha conferencia de prensa, o presidente instou aos votantes a apoiar ao Partido Uri nas eleccións parlamentarias de abril. Na súa declaración sinalou que faría todo o que fose legalmente posible para colaborar co seu triunfo. Tres días despois, a oposición presentou unha denuncia ante a Comisión Nacional Electoral na que alegaba que Roh violara a Lei Electoral. O ditame foi favorable, afirmando que o presidente faltara á neutralidade requirida aos funcionarios públicos ante os comicios, porén, non impuxo ningunha sanción e só lle recomendou que se absteña de tales manifestacións. Os partidos da oposición esixiron unha inmediata desculpa, pero Roh negouse declarando nunha conferencia de prensa que estaba en desacordo coa interpretación que a Comisión Nacional Electoral realizou sobre os seus ditos, xa que non os consideraba unha falta á norma (The Korea Herald, 14 de marzo de 2004).

Os lexisladores opositores responderon aprobando unha moción para destituir o presidente. Nela figuraban vinte e un cargos que ían desde o apoio ao Partido Uri ata escándalos de corrupción que involucraban a colaboradores próximos á administración. De acordo co que dispón a Constitución Nacional da República de Corea no seu artigo 65, a petición de xuízo político require para a súa aprobación dous terzos do total dos membros da Asemblea Nacional. Dos douscentos setenta e dous lexisladores, cento noventa e tres votaron a favor, dous en contra e corenta e sete do partido oficialista se abstiveron, participando da votación baixo protesta (Lee, Y., 2005: 11). Roh foi inmediatamente suspendido nas súas funcións e na súa substitución asumiu o primeiro ministro⁶, Goh Kun. No mes de maio, o Tribunal Constitucional, institución responsable de dirimir a cuestión, resolveu absolver a Roh e restituílo no seu cargo.

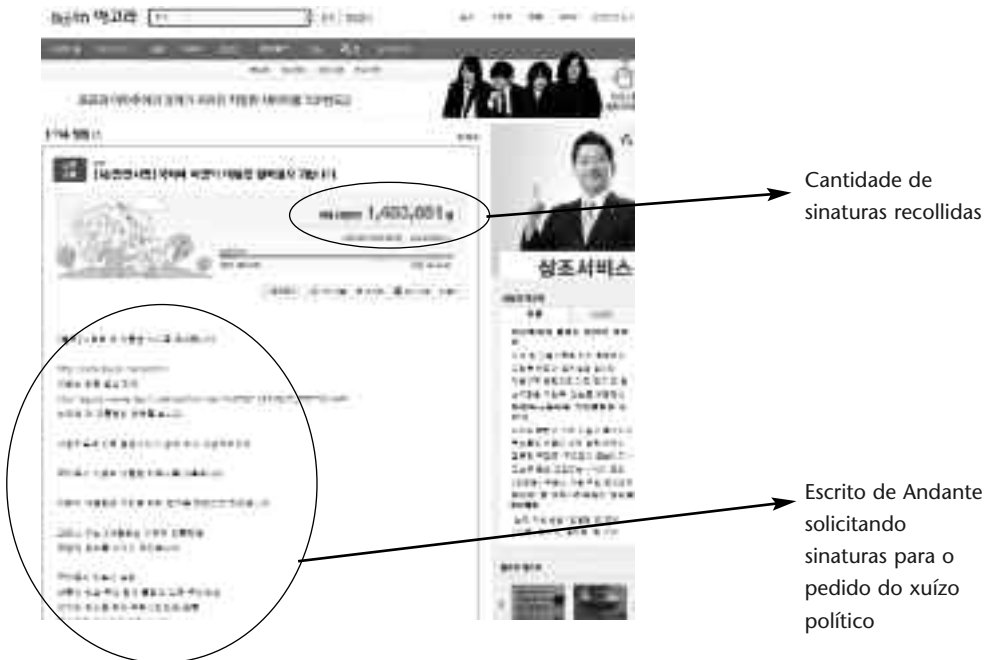
Este acontecemento dinamizou, outra vez, o emprego de internet como elemento mobilizador e de debate político. A decisión de axuízar ao presidente foi amplamente impopular e as manifestacións de apoio, novamente, iniciáronse no ciberespazo. O apoio a Roh tomou a forma de manifestacións de candeas, unha vez máis, convocadas a través da rede. Cando a lexislatura aprobou a moción de destitución, *Nosamo* mobilizou de inmediato a uns setenta mil individuos para levar a cabo una vixilia con candeas. Este grupo volveu ter

⁶ A República de Corea ten un sistema de goberno presidencial. O presidente ten a prerrogativa de nomear un primeiro ministro e, con acordo del, un gabinete de ministros, de entre 15 e 30 membros.

un rol protagonista, non xa pola novidade senón porque se converteu na agrupación militante pro-Roh máis importante, e logrou unha apropiación das manifestacións tecnoloxicamente mediadas a favor do presidente. Como movemento político puido captar apoios independentes ante a considerada afronta contra o responsable máximo do Estado e nuclear aos cidadáns en manifestacións de apoio. Internet foi, novamente, a ferramenta de debate, mobilización e unión.

En maio de 2008, novas manifestacións *online-offline* conmocionaron o panorama político. A protesta comezou como oposición á importación de carne vacúa desde os Estados Unidos. Os foros e as discusións comezaran tempo atrás no ciberespazo. En sitios como *Daum Agora, DC, Naver*, o debate desenvolveuse activamente e cobrou popularidade o comentario dun internauta de seudónimo Andante que propoñía unha campaña de recolección de sinaturas para pedir o xuízo político do presidente Lee Myung-bak, que apenas cumpría, nese momento, cinco meses en funcións. As sinaturas chegaron a duascentas setenta mil a finais do mes de abril (An, S., 2010: 154) e a un millón trescentas mil no mes seguinte, transformando a protesta puntual contra o acordo de comercio nunha crítica ás políticas económicas e sociais do goberno.

Imaxe 2. Extracto do escrito de Andante en Daum Agora



A iniciativa destes mozos invitou a xente de todas as esferas sociais a relacionarse coas preocupacións cotiás e responder a elas de maneira comunal. A manifestación no ciberespazo trasladouse ás rúas de Seúl con vixilias de candeas que se prolongaron desde o mes de maio, con festivais na Praza Ch'éonggye, ata mediados de agosto de 2008, con manifestacións masivas, ante a resposta do goberno e dos seus intentos de prohibir estas expresións públicas (Yoo, H., 2010: 51). Estímase que participou máis dun millón de persoas.

Estas expresións da cidadanía foron similares ás vixilias masivas con candeas anteriores - 2002-, o que as convertía nun fenómeno político e cultural. O ciberespazo xogou un rol primordial nelas, xa que permitiu chamar a atención do público sobre temas de axenda, intercambiar información, ideas, organizar e mobilizar aos cidadáns *on* e *offline*. As protestas transmitíanse en vivo por Afreeca, un sitio de difusión de audio e video no que se postearon dezasete mil douscentos vinte e dous arquivos que foron vistos case oito millóns de veces, o que permitiu que quen non podía asistir ás mobilizacións as seguise en liña a tempo real (Lim, H. e Lee, J., 2010: 251).

Cun grao tan alto de activismo en liña, as manifestacións propagáronse rapidamente e atraeron unha ampla participación de homes e mulleres de todas as idades. Esta intervención política xerouse a través de redes descentralizadas, con ausencia dun grupo dominante, e permitiu a resistencia, por parte da sociedade civil, ás políticas culturais e económicas das elites dominantes (Song, K., 2009: 52).

A magnitude da participación impulsou ao goberno a establecer medidas de censura e control de internet. Planeouse unha reforma da lexislación vixente e a introdución de novas leis para incrementar a responsabilidade dos portais e usuarios. Os primeiros serían sancionados se non eliminaban os comentarios solicitados polas partes interesadas, a obriga de rexistro das persoas con datos reais estenderíase a todos os sitios, e estes estarían obrigados a supervisar todas as súas páxinas, comunidades e foros permanentemente como responsables do contido alí ofrecido (Song, K., 2009: 58).

O endurecemento da lexislación provocou unha migración de usuarios a plataformas internacionais como *Google* e *YouTube*, entre outras, que se negaron a poñer en práctica os controis solicitados polo goberno, co fin de evadir a limitación no ciberespazo local. Este caso reflicte o poder dos internautas en Corea, o desafío que representan para o goberno e a dispoñibilidade de recursos do ciberespazo global para escapar á dominación no nivel nacional.

4. OHMYNEWS: XORNALISMO CIDADÁN ONLINE

OhmyNews (<http://www.ohmynews.com>) é un dos sitios de xornalismo cidadán pioneiro e máis coñecido a nivel mundial que creou un modelo novidoso baseado en cidadáns reporteiros e editores profesionais.

O 22 de febreiro do ano 2000, o xornalista Oh Yeon-ho abriu o sitio *OhmyNews* prometendo que sería o primeiro diario verdadeiramente interactivo do mundo (Oh, Y., 2006: 214). Baixo a consigna "cada cidadán é un reporteiro"⁷, Oh reuniu 727 persoas para levar adiante unha fase de proba. A idea orixinal era ofrecer un punto de vista alternativo e

⁷ No artigo "The Revolt of 727 News Guerrillas", *OhmyNews*, 22 February 2000, Oh Yeon Ho formula os obxectivos e a forma que adoptará a páxina. Dispoñible en: <http://english.ohmynews.com/articleview/artic_le_view.asp?no=153109&rel_no=1>. Acceso: 24 de novembro de 2011.

acadar unha forma máis liberal de introducir noticias que se contrapuxese coa dos medios de prensa conservadores. Para reunir o capital necesario para a creación do sitio, o titular vendeu a súa casa e recibiu financiamento de cinco empresarios aíns. Convocou a deseñadores de páxinas web amigos para colaborar co deseño e cos códigos do sitio. Como primeiro paso, o fundador orientouse a cambiar o rol do xornalismo e a desmitificar a profesión de xornalista.

Imos cambiar a cultura de produción, distribución e consumo das noticias todos xuntos. [...] Os xornalistas non son especies exóticas. Son todos aqueles que buscan novos desenvolvementos, poñelos por escrito, e compartilos cos demais. Esta verdade común foi trepada nunha cultura onde ser xornalista é visto como un privilexio do que se pode gozar (Oh, Y., 2000: parágrafo. 4).

O éxito foi inmediato e recaeu na habilidade dos usuarios de manexar as ferramentas que ofrecía internet. Tres anos despois da súa fundación, en febreiro de 2003, *OhmyNews* empregaba corenta e cinco persoas, que formaban parte do equipo laboral permanente, e vinte e tres mil cidadáns reporteiros, e ubicábase no número seis do ranking dos medios máis influentes de Corea.

O modelo de *OhmyNews* incluía incentivos monetarios para os reporteiros cidadáns. Se un artigo se publicaba o autor podía recibir o equivalente de ata 20 dólares norteamericanos en calidade de retribución, dependendo do lugar de importancia que ocupase o artigo no sitio: unha historia na páxina principal recibía 20, unha publicada nas seccións enlazadas á páxina principal (entrevistas, entretemento, internacionais, ciencia e tecnoloxía), 10, e un escrito curto sen sección recibía 2 dólares. Ademais, os lectores podían facer doazóns de ata 54 dólares para artigos e enviar o diñeiro *online* ou a través dos seus teléfonos celulares. Entre 2000 e 2002, o sitio creceu inmensamente. Menos dun ano despois do seu lanzamento, en setembro de 2000, contaba con cinco mil xornalistas cidadáns. En novembro do ano seguinte, o número aumentara a quince mil. O persoal dedicado á edición tamén creceu, pasando de catro en 2000 a cincuenta e tres en 2003 e noventa e cinco en 2006. Os visitantes por día tamén ascenderon chegando a millóns nos casos de acontecementos destacados. A porcentaxe de mozos reporteiros tamén é significativo. 83% dos cidadáns xornalistas están baixo a idade de 40, e un terzo son estudantes: 2,9% na escola intermedia, un 4,3% na escola secundaria, un 22,4% na universidade, e un 3,8% en posgrao. Esta xeración coñeceuse como a xeración de 2030 a causa das súas idades.

A comunicación entre os xornalistas e os lectores é unha faceta importante do sitio *OhmyNews* e das tecnoloxías Web 2.0 en xeral. A diferenza dos xornais tradicionais, onde o xornalista e o lector rara vez interactúan, neste caso os cidadáns reporteiros e os lectores teñen múltiples oportunidades para compartir os seus puntos de vista. Ao igual que una entrada de *blog*, cada artigo ten unha sección de comentarios onde os lectores poden deixar a súa opinión. Na páxina na que o artigo se amosa tamén hai un enlace á dirección de correo electrónico do autor, que os lectores poden empregar para poñerse en contacto co reporteiro, remitindo preguntas, críticas ou correccións. Ademais, poden deixarse comentarios *online*, ler os comentarios doutros, compartir o artigo enviándoo por *e-mail* e obter información acerca da cantidade de visitas que obtivo a nota, algo que é cada vez máis frecuente nas manifestacións web dos medios tradicionais.

Imaxe 3. Páxina principal do sitio OhmyNews



O papel informativo de *OhmyNews* viuse influenciado polas características da prensa de Corea do Sur. O entorno de medios de comunicación no que xurdiu caracterizábase pola preeminencia de tres xornais de orientación conservadora -Chosun Ilbo, Dong-A Ilbo, JoongAng Ilbo- que acaparaban o 80% da circulación do mercado. Pola contra, *OhmyNews* identificábase cun xornalismo progresista, aberto e liberal, afastado da prensa tradicional, que provía unha fonte alternativa de noticias dirixida, fundamentalmente, ás xeracións máis novas, non só polo emprego de internet senón porque foi capaz de informar cuestións ignoradas polos medios tradicionais. Un exemplo diso foi a mencionada morte das dúas nenas causada por un vehículo militar dos Estados Unidos en xuño de 2002. A experiencia coreana, baseada na participación a través de internet especifica a poderosa combinación de cidadáns e ciberespazo, e a potencialidade da formación dunha nova esfera pública na era da información.

4.1 OhmyNews e activismo político

OhmyNews proporcionou á xente común unha plataforma para a deliberación en liña, mediante a retroalimentación activa e a interacción cos seus lectores. A importancia do portal no plano político demostrouse en varias ocasións que involucraron acontecementos de importancia política. A manifestación de candeas de 2002 e a elección presidencial do mesmo ano, son algúns deles. No primeiro día de vixilia, o 30 de novembro, os visitantes de *OhmyNews* deixaron mil catrocentos dez comentarios na nota “vixilia por Hyo-sun e Mi-soon”, moitos deles instando á acción “fóra de liña”, é dicir, convocando á manifestación. Houbo protestas significativas cando un tribunal militar estadounidense absolveu aos dous soldados por negligencia o 19 de novembro de 2002. Durante ese momento, *OhmyNews* proporcionou información que non se estaba transmitendo na prensa coreana tradicional. Un

dos puntos de diverxencia entre conservadores e progresistas en Corea é o papel militar de Estados Unidos no país e é posible que os diarios conservadores non comunicasen a historia da morte das nenas, a fin de evitar unha incitación ao sentimento anti-estadounidense (Joyce, M., 2007: 22). Calquera que fosen as súas motivacións, ignoraron unha noticia importante mentres que *OhmyNews* cubriu a historia, e habilitou o acceso a información que doutro xeito non tería estado dispoñible.

Con respecto á elección de Roh, a diferenza dos medios tradicionais, que só proporcionaron unha cobertura irregular dos acontecementos do día, a prensa en internet ofrecía información continua, en formato de texto e video, e permitía que os lectores seguisen minuto a minuto os eventos. Ademais, as reunións *Nosamo* eran transmitidas en vivo polo sitio de Oh, e os seus activistas contaron, desde o principio, cun medio alternativo para transmitir información sobre o seu candidato ao público, xa que empregaron a páxina desde o momento da súa fundación. A noite anterior á elección, foi o epicentro do debate político cidadán con máis de seis millóns de visitas á páxina principal e máis de dezanove millóns de visitas rexistradas nas páxinas que contiñan notas relacionadas coa elección (OhmyNews, 2004: 19). A portada contiña informes e plans de acción cidadá e instaba aos lectores a votar a favor de Roh, quen, para sorpresa de moitos, resultou victorioso ao día seguinte e recoñeceu a contribución dos cidadáns xornalistas ao seu triunfo mediante a concesión da súa primeira entrevista como presidente electo ao sitio.

OhmyNews creou un espazo aberto para a comunicación sobre os asuntos públicos. Moitas das características interactivas do sitio permitiron aos xornalistas cidadáns comunicarse co personal e cos lectores. Sen dúbida, estas características interactivas conduciron a unha coordinación de accións colectivas fundadas na concentración dunha mesma vontade política. De acordo con Joyce, *OhmyNews* foi revolucionario en termos de atracción de mozos e de motivación para participar nos asuntos políticos (2007: 18). A través deste activismo e comunicación en liña, a xente nova alcanzou unha participación inusitada nos asuntos políticos.

Xunto con distintas análises empíricas, como as de Sutton (2006) e Lee (2009), pode establecerse que a motivación maior dos cidadáns xornalistas e dos lectores do sitio de Oh está relacionada co exercicio da liberdade de expresión e a difusión libre de información, que dá lugar á creación dun discurso político alternativo. Porén, esta web serviu como un punto de encontro para a mobilización social e a organización política, constituíndose nun híbrido que ocupa un lugar intermedio entre as organizacións sociais e os medios de comunicación e que lle outorga ao xornalismo cidadán un papel político, en tanto mecanismo participativo. A difusión de información, que anteriormente non estaba dispoñible, orientada a unha audiencia nova permitiu involucrar a este grupo, xeralmente apolítico, coa realidade política e fomentar o seu activismo e participación.

5. REPERTORIOS DE PARTICIPACIÓN ONLINE

Os métodos de participación levados a cabo polos internautas tomaron a forma, principalmente, de intercambio de opinións sobre os asuntos e cuestións de relevancia política nacional, comentarios sobre sitios ou notas, produción e distribución de información e enquisas e votacións en liña. O intercambio de ideas a través de internet foi a forma primordial de participación que adoptaron os usuarios, efectuada a través de *e-mails*, sitios web, *blogs*, foros, etc. Seguindo ás discusións en liña, os internautas a miúdo reuníronse fóra

do espazo de internet, en prazas, cafés, para expresar colectivamente as súas opinións. Durante os períodos electorais, involucráronse en proxectos a favor ou en contra de certos candidatos. Na campaña da Alianza de 2000, os activistas diagramaron estratexias e guías de acción específicas a través dos seus sitios web; nas eleccións presidenciais de 2002, *Nosamo* encabezou o apoio a Roh, instando a votalo e recadando fondos, na web. Estas experiencias permiten outorgar un dobre papel ao uso de internet na esfera pública, como unha ferramenta adicional para mellorar unha estratexia de acción, no caso da Alianza, ou como o elemento esencial da acción participativa, como nas vixilias de candeas, recadación de fondos, etc.

Michael Hauben (1997), describe os primeiros procesos da participación *online* como un período no que un grupo de persoas comezou a atopar novas identidades e desenvolver unha conciencia de si mesmos como cidadáns en liña. Durante este tempo, especialmente en Corea, deuse un aumento no uso de encerados de mensaxes, precursoras do estilo de *OhmyNews*. A medida que pasou o tempo, os internautas coreanos foron adoptando novos repertorios que fusionaron a subcultura de internet e os discursos políticos. As parodias, sátiras gráficas ou en formato de audio e video, animacións, caricaturas e fotografías con contido humorístico foron dando forma á subcultura da participación política na rede. A interferencia cultural ou *culture jamming*⁸ converteuse nunha estratexia importante da protesta virtual e tomou unha parte integral da expresión política dos cidadáns en internet. Na elección parlamentaria de 2004 os usuarios comezaron a empregar varias técnicas de collage para criticar aos candidatos e aos partidos en diversos sitios, entre os máis populares estaban *Ddanzi Ilbo*, *DC Inside* y *Sisa Gallery*. Outra das formas negativas de participación política que se empregou a partir de 2004 foi *cyber raid*, un tipo de visita en masa a sitios políticos co obxectivo de facer caer o servidor.

O repertorio de actividades no marco de internet modifica o panorama político ao desdebuxar as liñas que trazan os límites entre o público e o privado, entre o *offline* y *online*, xerando unha converxencia entre as distintas prácticas políticas. O debate en liña dirixido por cidadáns comúns causa reaccións en cadea que aumentan a conciencia da cidadanía. A través dos taboleiros de anuncios en liña, *blogs* e outras ferramentas de comunicación participativa *online*, os internautas comunícanse entre si sobre a base de redes horizontais e descentralizadas (Lee, J., 2009: 172).

6. A MODO DE CONCLUSIÓN: A XERACIÓN 2030 E O USO POLÍTICO DE INTERNET

A xeración 2030, eses mozos entre os 20 e 30 anos de idade, nacidos e crecidos en democracia e desenvolvemento económico, sen lembranzas políticas que se asocien aos réximes militares anteriores a 1987, caracterízanse por manter formas de individualismo non convencionais ou en rede en contraposición con aquelas do colectivismo confuciano

⁸ O *culture jamming* (interferencia cultural) representa unha utilización e interpretación discordante e disidente dos signos coa premisa clave de que non se trata de interromper a canle de comunicación, senón de empregar a propia comunicación e as estruturas de poder apropiándose dos seus signos e terxiversándoos. O seu propósito é a crítica do actual estado de cousas, socavar a normalidade e a pretendida naturalidade da orde imperante, sementando inesperados elementos de confusión e transformando os discursos pechados en situacións abertas. Trátase de confrontar aos cidadáns non só con algunhas proclamas, senón de recoller as contradicións e as experiencias das súas propias vidas, convidándoos a reflexionar e actuar doutra maneira a partir delas. Ver: Cabello Fernández-Delgado (2006). Interferencias na transmisión: Aproximación teórica ao *culture jamming*, en *Razón y palabra*, núm. 49. Pp. 13-23.

tradicional, e estiman a autonomía persoal, os valores pluralistas, e a diversidade cultural. Antes dos eventos sinalados ao longo do traballo, posuían un alto manexo de ferramentas tecnolóxicas e un comportamento indiferente ante os eventos políticos importantes do país (Han, J., 2007: 61). Comparados coa xeración 386⁹, que foi a da participación política pro-democrática, a de 2030 pode ser identificada como a da participación cultural, en palabras de Cho, a xeración de internet defínese pola libre expresión de desexos e pola creación dun público, a través do espazo *online*, na era da cultura e o capital (2008: 198).

Os mozos 2030 comezaron a emerxer como unha forza social destacada cando descubriron a forma de aproveitar ao máximo as oportunidades que ofrecía internet, en principio, no plano non-político. A Copa mundial de fútbol de 2002 foi o escenario no que estes grupos de mozos, principalmente de estudantes secundarios e universitarios, iniciaron a construción de lazos no ciberespazo e demostraron o poder mobilizador da rede, e foi, á súa vez, o contexto que lles permitiu demostrar o seu poder cultural para quebrar cos vellos costumes e rutinas políticas. O uso de panos en cabezas e brazos coa insignia nacional, que tería sido considerado unha falta flagrante aos deberes de cidadanía e de respecto aos símbolos nacionais, e a adopción da cor vermella, cor tabú asociada ao comunismo e a Corea do Norte, representaron un fenómeno cultural, máis que unha crítica política, e o empoderamento das xeracións máis novas ante restricións culturais profundamente arraigadas (Lee, J., 2009: 140).

A medida que o desenvolvemento tecnolóxico avanzou, a xeración 2030 foi cambiando a súa conciencia e inclinacións políticas. Podemos asociar este progreso no emprego de internet con tres factores fundamentais que foron tratados máis arriba: a) a diversificación dos usos de internet; b) a concentración de usuarios nos grupos etarios de 20 e 30 anos de idade; e c) o tempo ou momento de incremento na taxa de penetración desta ferramenta. Na década dos 90 a cantidade de usuarios, como se viu, era insignificante en termos de impacto nos acontecementos da sociedade. Pola contra, no ano 2001, a metade da poboación coreana visitaba regularmente o ciberespazo (Han, J., 2007: 62) e esta taxa duplicouse e triplicouse ano a ano alcanzando a cifra actual de máis de corenta millóns de usuarios entre unha poboación pouco maior a corenta e oito millóns de persoas. O ritmo acelerado de difusión de internet afectou a composición xeracional dos internautas e os adiantos técnicos outorgaron maiores posibilidades de uso de internet. As xeracións dos 10, 20 e 30 anos amosan unha penetración practicamente total de internet no ano 2010, superando o 99%. Isto posicionou aos mozos, anteriormente excluídos dos discursos socio-políticos, no lugar de preeminencia dentro dunha nova esfera pública e o proceso coincidiu co incremento do activismo cidadán que tivo lugar durante a década de 1990 e 2000, dando como resultado unha correlación positiva entre crecemento de organizacións non gobernamentais e informatización da sociedade (Han, J., 2007: 62).

Durante as mobilizacións de candeas do ano 2002, a xeración 2030 adquiriu un papel central no plano político. Foron eles os que iniciaron a acción e mobilizaron aos seus similares para ateigar as rúas de Seúl e manifestarse no ciberespazo. En tan só 24 horas, o 90% dos usuarios de MSN en Corea colocaron unha cinta negra nos seus perfís e máis de dez mil persoas reuníronse en Gwanghwan-mun para esixir xustiza ante a morte das dúas adolescentes, como detallamos anteriormente (Lee, J., 2009: 158). Os mozos novamente

9 O nome da xeración 386 é unha composición de tres números que fan referencia ás características do grupo: o 3 alude a aqueles que posúen 30 anos de idade, o 8 representa o momento en que estes mozos eran estudantes, a década de 1980, e o 6 refírese á década de nacemento, 1960.

desafiaban a autoridade e o conservadorismo da sociedade coreana opoñéndose a unha relación indulxente cos Estados Unidos que perdurara por anos.

Tendo sido testemuña do poder de internet no movemento da Alianza en 2000, e coa experiencia dos Diaños vermellos na Copa mundial de fútbol de 2002, esta nova xeración, na súa orixe apolítica e apática, converteuse nun actor político importante na elección presidencial de 2002, principalmente, debido a que as manifestacións de candeas se politizaron ata alcanzar o debate electoral. Dalgunha maneira, iso exerceu un rol determinante para outorgar á xeración 2030 un poder de veto na política interna de Corea do Sur, como se demostró nas mencionadas manifestacións.

Durante as campañas electorais presidenciais de 2002, a xeración 2030 organizou unha rede no medio *online*, denominada Rede de Votantes 2030 (<http://www.votefestival.org>), co obxectivo de aumentar a taxa de concorrencia aos comicios daqueles mozos nos seus vinte e trinta anos de idade. A meta era alcanzar unha porcentaxe de participación que elevara ao 80,8% a participación total na votación¹⁰. Esta rede organizou eventos, sorteou agasallos entre aqueles que instaban aos seus amigos a votar, recolleu sinaturas e encheu o seu sitio web de noticias políticas, propostas de distintos partidos, información sobre candidatos e reclamos que involucraban aos mozos instando ao compromiso e á colaboración para lograr cambios e divulgar a campaña mediante unha variedade de accións cívicas. Cando Roh gañou as eleccións, os diarios de maior circulación do país, Choson Ilbo e JoongAng Ilbo, describiron o resultado en termos xeracionais como a victoria da xeración 2030 sobre a 5060 (aqueles de 50 e 60 anos) e como o triunfo dos novos sobre os vellos medios de comunicación (Choson Ilbo, 26 de decembro de 2002).

Imaxe 4. Páxina principal do sitio Vote Festival



¹⁰ O nome toma a cifra 80,8 facendo referencia á elección presidencial anterior -1997- onde a porcentaxe de participación nos comicios foi do 80,7. O obxectivo era superar este número por medio do involucramento masivo dos mozos 2030.

As mobilizacións cidadás masivas e as tecnoloxías de información e comunicación desempeñaron un papel catalizador para converter a xeración 2030 nun grupo social cohesivo e politicamente activo que asumiu o seu poder na creación de consenso no ciberespazo e na formación de redes para levar adiante accións políticas. Ao mesmo tempo, estes mozos foron o motor que impulsou o emprego de ferramentas como internet para prácticas sociais e políticas. Este dobre estímulo deu como resultado un escenario particular no que internet e os mozos foron determinantes -eleccións, mobilizacións, poder de veto, etc., entre 2002 e 2007- e, de varias maneiras, contribuíu á concatenación de eventos posteriores que inclúen restricións e intentos de apropiación desta ferramenta tecnolóxica por outros axentes sociais, cuestións que se abordan minuciosamente nos seguintes capítulos.

BIBLIOGRAFIA

- An, S.-h. 2010. *The Rise of Networked Individualism and the Possibility of New Democracy: A Case Study of the 2008 Candlelight Protest in South Korea. Tesis de Maestría. The Graduate Institute of Peace Studies, Kyung Hee University*. Seúl.
- Cho, I.-s. 2008. "Digital Democracy and Citizenship as the Democratic Political Systems for the Information Age", *52nd Annual Meeting of the ISSS* (páxs. 1-20). ISSS.
- Choson Ilbo, 26 de decembro de 2002.
- Han, J.-w. 2007. "From indifference to making a difference: New networked information technologies (NNITs) and patterns of political participation among Korea's younger generations", *Journal of Information Technology & Politics*, 4(1), 57-76.
- Han, J.-w. 2011. *Networked Information Technologies, Elections and Politics: Korea and the United States*. Maryland: Lexington Books.
- Hauben, M. 1997. *Netizens: on the history and the impact of usenet and the internet*. California: IEEE.
- JoongAng Ilbo. 2 de febreiro de 2000 e 14 de abril de 2000.
- Joyce, M. 2007. *The Citizen Journalism Web site "Ohmynews" and the 2002 South Korean Presidential Election*. Chicago: Berkman Center Research Publication No. 2007-15.
- Kim, E.-y. 2004. "In search of new paradigm for democracy: civil society and democratic governance in South Korea", *IPSA* (páxs. 1-30).
- Kim, S.-d. 2004. "*jeong-bo-hwa-po-reom 2cha: jeong-bo-hwa-wa il-sang-saeng-hwal, salmui-bang-si-gui jeon*". (Formas da nova política na era dos teléfonos móbiles e a comunicación cibernética. Internet, celulares e participación política en Corea). Seúl.
- Lee, J.-s. 2009. *Net Power in Action: Internet Activism in the Contentious Politics of South Korea*. Nueva Jersey: Rutgers.
- Lee, Y. 2005. "New Social Movements in South Korea: Netizens, Electronic Democracy, Social Protest and Democratization", *Annual Meeting of the International Studies Association*. Honolulu: ISA.
- Lim, H. y Lee, J. 2010. "Mobile communication, political participation and the public sphere. South Korea's experiences", *Media Asia*, Vol. 37, No.4, 244-256.
- Oh, Y.-h. (22 de febreiro de 2000). *The revolt of 727 news guerrillas*. Recuperado o 2011 de novembro de 24, de Ohmynews: http://english.ohmynews.com/articleview/article_view.asp?no=153109&rel_no=1
- Oh, Y.-h. 2004. *OhmyNews: a special product of South Korea*. Seúl: Humanist Publication.
- Shin, E.-h. 2001. "The role of NGOs in the political election in Korea: the case of the Citizens' Alliance for the 2000 General Election", *First Asian Conference on the UN and NGOs*, (páxs. 1-20).
- Shin, E.-h. 2003. "The Role of NGOs in Political Elections in South Korea: the Case of the Citizens' Alliance for the 2000 General Election", *Asian Survey*, Vol. 43, No. 4, 697-715.
- Song, K. 2009. "Civil movement in the network age: focusing on 2008", *Hyundae Jungchi Yeonkoo*, Vol. 2, No. 1, 55-83.
- Sutton, S. 2006. "The my in Ohmynews: a uses and gratifications investigation into the motivations of citizen journalists in South Korea", *Institute of Communication Technology, University of Leeds*.
- Wein, R. 2000. "Civic Organizations Under the Kim Dae-Jung Government: Puppets or A New Political Force?", en K. E. America (ed.), *The Two Koreas in 2000: Sustaining Recovery and Seeking Reconciliation* (páxs. 62-75). Washington: KEI.
- Yoo, H.-j. 2010. "The candlelight girls' playground: nationalism as art of dialog. The 2008 candlelight vigil protests in South Korea", *Invisible Culture*, No. 15, 1-60.

JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ_jvargas2006@gmail.com_University Center for Economic and Managerial Sciences,
University of Guadalajara
ERNESTO GUERRA GARCÍA_drguerragarcia@gmail.com_Universidad Autónoma Indígena de México
MARÍA EUGENIA MEZA HERNÁNDEZ_uaim_mmeza@yahoo.com_Universidad Autónoma Indígena de México_[67_83]

Avaliación sociocultural para proyectos de investimento en comunidades indígenas *wixarikas*



& *Resumo/Abstract: Analízanse aspectos da problemática que se presenta na avaliación social de proxectos de investimento para as comunidades indígenas wixarikas (huicholes). Os proxectos neste contexto fan particularmente complexa a avaliación, xa que na perspectiva socioeconómica coa que se avalía entra en xogo a incommensurabilidade dos asuntos de carácter social e intercultural que non se poden pasar por alto. Abórdanse as interrogantes que xurdiron na elaboración deste tipo de proxecto e preséntase un marco teórico para a proposta metodolóxica de avaliación sociointercultural. &*

& **Palabras clave:** avaliación social de proxectos de investimento, avaliación sociointercultural, comunidades indígenas, wixarikas.

INTRODUCCIÓN

Ao elaborar proxectos de investimento para a implementación de enerxías alternativas nas comunidades *wixarikas* (hicholes) en México no ano 2010, detectouse que había unha serie de aspectos a discutir na teoría da avaliación social de proxectos de investimento cando estes son aplicados nun contexto indíxena.

Estes proxectos buscan mellorar as condicións dos *wixarikas* e doutras comunidades indíxenas a través de impulsar a infraestrutura básica que ademais posibilite a xeración de proxectos con enfoques e principios propios acordes coas culturas e as lóxicas económicas das etnias que participan, así como da súa racionalidade social e ambiental, en especial a relación que gardan coa nai terra (Gómez González, Gómez Calderón e Gómez Calderón, 2008).

Nas comunidades *wixarikas*, o feito de valorar a posibilidade de levar o servizo eléctrico a través de enerxías alternativas presenta de antemán externalidades que poden considerarse negativas para a súa cultura, pois este servizo implicaría un maior uso de televisores, radios e demais medios de comunicación e abriría a posibilidade de ampliar un proceso aculturador que malia os beneficios, os efectos negativos poderían ser aínda máis indesexables.

Porén, a instalación de todos os servizos traería como consecuencia mellorar os seus medios de produción agrícola a través do uso de maquinaria e equipo que non poden ser usados sen a enerxía eléctrica. Pero o simple feito de querer axudar aos *wixarikas* como parte dunha política governamental puidese ter implicacións racistas ao colocar a cultura mestiza nacional por enriba da deles. Non é un asunto sinxelo, a mostra está en que malia o alto interese por esta cultura, nas últimas décadas non se puido contribuir a mellorar significativamente o benestar económico e material desta etnia (Wiegand e Fikes, 2004: 54).

As externalidades mencionadas nos parágrafos anteriores preséntanse en direccións atopadas e habería que valoralas tanto desde as perspectivas da comunidade indíxena como da sociedade non indíxena.

É evidente que a cultura non indíxena ten un peso maior e que as decisións terán un rumbo particular neste sentido, pero a través dunha serie de asuntos éticos nas políticas públicas poderíanse tomar en conta cualificacións do mundo indíxena para tratar de sopesar os seus intereses.

Por exemplo, a diferenza do mundo non indíxena, para os labregos huicholes o produtivo e o relixioso está tan intimamente ligado coa vida económica e social que aparentemente presentan unha falta de interese para a adopción e adaptación tecnolóxica (Torres Contreras, 2000: 162-163).

O huichol montañés emprega o tempo que non dedica ás técnicas de traballo substitutivas, na realización de rituais feitos en forma conxunta entre a súa familia e as demais familias que están no medio social – produtivo (Torres Contreras, 2000: 163).

Isto non significa que os *wixarikas* se atopen illados da sociedade mestiza, a persistencia da súa cultura e comunidade pode ser explicada a través de procesos de identificación de cara ao mundo, pero a especificidade da súa etnia débese, en parte, á creativa integración do que non é a súa cultura (Florentine Beimbord e Romandía Peñaflor, 2009: 13).

A complexa madeixa para q análise de proxectos nestes contextos inicia coa consideración de que na avaliación social, menciona Fontaine (1999), as externalidades permiten entender a factibilidade de impulsar un proxecto sen fins de lucro e nun contexto

sociointercultural, estas van en múltiples sentidos e terían que analizarse no intrasocial, o intracultural e o intercultural (Guerra, 2004).

Aquí faise referencia aos aspectos intrasociais cando o que se analiza non é exclusivo dunha das culturas que participan e non é posto en consideración na relación intercultural; son todos eses aspectos transversais na sociedade independentemente das culturas que participan, tales como a pobreza, a tecnoloxía e o benestar que incumbe a todos os seres humanos; os asuntos interculturais, por outro lado, son postos a discusión das interrelacións entre as culturas tales como o uso dos recursos, a dominación, o desprazamento lingüístico, as asimetrías, as discrepancias de entendemento, entre outros e o intracultural refírese ás diferenzas que existen ao interior dos grupos étnicos e culturais e que non permiten ter unha idea clara e uniforme do que unha comunidade ou un pobo desexa.

Ao introducir esta perspectiva metodolóxica de análise que chamamos sociointercultural (Guerra García, 2004) na avaliación social ábrese unha área de investigación para xerar modelos que describan as categorías a considerar neste tipo de ambientes.

Para aboar a problemática cómpre tomar en conta que o feito de que os decisores e os supostos beneficiarios do proxecto sexan de diferentes culturas implica necesariamente un “polirelativismo”, é dicir, considerar todas as posibles posturas relativas respecto da avaliación ao mesmo tempo. Isto é, se a relatividade é entendida como a aplicación de criterios e cálculos desde unha perspectiva particular determinada aceptando que existen outros puntos de referencia, implicaría entón non soamente a aceptación da existencia doutros criterios, senón a elaboración de mecanismos para considerar estoutros puntos de referencia e das outras formas de ver o mundo na avaliación dun proxecto.

O anterior implica que a avaliación se realice ademais en forma ‘multicriterial’, é dicir, recoñecer que ao tratar problemas complexos como os que se presentan nas etnorreixións se necesita ter en conta a inconmensurabilidade social, cultural, intercultural e intracultural presente nestes. Esta inconmensurabilidade refírese á presenza de múltiples valores lexítimos na sociedade e nas culturas (variados puntos de vista e en conflito) que levan consigo non só a necesidade de involucrar no proceso de toma de decisións aos agentes afectados, senón de entender as políticas do Estado para o efecto (Vargas Isaza, 2005). A inconmensurabilidade asóciase coa natureza multidimensional da complexidade e do emprego de diferentes dimensións de análise sociointercultural.

Pero como realizar unha avaliación sociointercultural dun proxecto de investimento nunha comunidade indíxena? ou máis especificamente cales son as categorías a considerar neste tipo de avaliacións?

Estas cuestións foron analizadas para o caso mencionado e descríbense brevemente no presente artigo.

AVALIACIÓN DE PROXECTOS DE INVESTIMENTO

Enténdese como proxecto de investimento a formulación dunha intervención nun medio para estudar unha problemática existente e a análise da factibilidade de acadar un cambio desexado polo menos por algunha parte da sociedade; o proxecto de investimento é aquel onde se plasma con claridade e detalle o que se desexa lograr e ademais como logralo; permite xustificar a intervención desde distintos puntos de vista para dar ou non solución a unha problemática (Andía Valencia, 2010: 28-29).

Antes de realizar calquera actividade avalíanse as posibilidades do ou dos proxectos.

En calquera caso, aínda cando o obxectivo sexa privado, a avaliación debe considerarse unha forma de investigación social

...aplicada, sistemática, planificada e dirixida, en que se apoia un xuízo acerca do mérito e o valor dos diferentes compoñentes dun programa, de forma tal que sirva como base ou guía para unha toma de decisións racional e intelixente entre cursos de acción (Matos, 2005:23).

De aquí que os obxectivos de calquera avaliación, privada ou social, sempre estean dirixidos ao desenvolvemento ou a mellorar as condicións de vida. O desenvolvemento da formulación comprende desde a intención ata o termo e como é que se vai poñer en operación o proxecto.

A avaliación, aínda cando non se menciona en moitas metodoloxías, toma criterios de políticas públicas xa establecidas ou comunmente aceptadas; a avaliación privada de proxectos de investimento ofrece criterios que na súa gran maioría proveñen de políticas públicas aliñadas cunha perspectiva individualista que poñen nun plano secundario a afectación que se fai á comunidade. Na avaliación social, en cambio, parte de políticas públicas onde o beneficio colectivo é prioritario.

É de considerar que as políticas públicas poden ser ubicadas en correntes do pensamento económico. Na economía clásica frecuentemente se inclúen soamente as variables que son pecuniarias; pero a tendencia máis recente é precisamente incluír todos os aspectos da maraña social que non puideron ser contundentemente medidos aínda cando si cualificados. Especialmente considéranse os efectos coñecidos como externalidades que anteriormente se consideraban indirectos ou de menor importancia, pero cada vez máis cobran unha maior relevancia.

Sen facer a un lado os aspectos técnicos económicos e financeiros, o feito de que moitas das externalidades sexan difíciles de cuantificar dificulta a avaliación en xeral.

Avaliar é un dos conceptos máis difíciles de abordar en ambientes sociointerculturais xa que xeralmente non é posible a implementación dunha métrica válida e aceptada por todos os interesados. Ademais, os aspectos que comunmente son considerados de validez universal son cuestionados ante a presenza doutras formas de ver o mundo.

Avaliar significa entón para este caso esclarecer todas as dúbidas que a operación dun proxecto puidese ter antes de que este sexa aplicado desde o polirrelativismo e o multicriterio mencionado.

Este tipo de proxectos non sempre representa unha competencia pola asignación de recursos escasos, onde o criterio reitor da asignación estaría dado por un indicador de rendibilidade; senón que existen tamén outros criterios de igual validez que teñen que ver con asuntos sociointerculturais onde o relativismo cultural prové puntos de vista diferentes que poden converxer ou diverxer.

As incertezas que se presentan débense en gran parte polos problemas que implica a información sociointercultural e as dificultades para a prescrición e a determinación do resultado final (Loaiza, 1994).

O ENFOQUE DA ECONOMÍA SOCIAL

A crise dos modelos de desenvolvemento permitiu a visibilidade dalgunhas formas ancestrais de entender a economía e o xurdimento de innovacións que se viñeron a chamar economía do terceiro sector, economía solidaria, economía do troco, economía popular ou economía social (Bastidas e Richer, 2001:1).

En realidade toda economía é social, porén cando o enfoque é o privado déixanse de lado todas as consideracións dos outros actores que participan no total económico (Bastidas e Richer, 2001:2). A finalidade non é agregar unha variable endóxena máis senón recoñecer preponderantemente as dimensións sociais da economía (Izquierdo, 2009:5).

O obxectivo da economía social non é o lucro; trátase dun modelo orientado ao benestar de grupos e colectividade (Pujol, 2003:36), desta forma un proxecto de enerxía alternativa nestas comunidades asegura a sustentabilidade, aínda cando o custo do investimento é elevado e aparentemente non se teña un resultado financeiro positivo. O bo vivir da comunidade e a xeración de sinerxias sociais pode ser suficiente para xustificar un proxecto deste tipo. O Estado desde esta perspectiva perseguiría orientarse a mellorar as condicións das comunidades.

Ademais, a economía social difúndese a través dun proceso de recoñecemento das pobres circunstancias nas que se atopa unha comunidade indíxena e da débeda que por máis de 500 anos ten a sociedade mexicana para este sector (Bastidas e Richer, 2001:2). Nos tempos actuais, onde é cada vez máis evidente a responsabilidade de cada unha das persoas, onde a cooperación é cada vez máis necesaria e onde xa non se considera que o ben individual leva consigo necesariamente ao ben común, o enfoque social é cada vez máis necesario, aínda nos proxectos privados. Neste sentido a economía social é un enfoque alternativo acorde coa avaliación sociointercultural que se propón.

Precisamente para o caso que se menciona, é necesario abordar unha economía indíxena, entendida esta como unha das formas de economía social en América Latina, que parta dunha visión dunha vida plena do ser humano na súa relación coa natureza e na súa busca do ben de todos.

Por exemplo, para o caso dos *wixarikas* é sabido que

...cada membro da familia contribúe con algo para a festa e tamén ten dereito a que o axuden a el a abrir a súa terra para sementar, a que o axuden a limpar a milpa, a colleitar e a que o axuden a cazar o veado (Torres, 2000: 162).

Isto dá mostra dunha dinámica económica diferente á dos mestizos. En si a economía indíxena busca:

...garantir aos pobos indíxenas o seu benestar en todos os ámbitos da vida, sendo este a base filosófica de benestar e que senta as bases para a implementación da economía indíxena (Consello Indíxena de Centroamérica, 2010).

A economía indíxena componse de prácticas ancestrais de adaptación a un medio determinado que se compoñen dos seguintes elementos a) a produción que determina unha paisaxe determinada de acordo coa forma particular de apropiación do territorio de cada pobo indíxena traballadas con técnicas tradicionais, b) a distribución, onde operan mecanismos diferentes á intermediación como reciprocidade e redistribución c) o consumo, caracterizado polas formas de igualación d) a organización do traballo e e) a terra, que é vista desde unha cosmovisión diferente ao da propiedade individual (Lugo, 2007: 60).

Porén cómpre aclarar que a economía indíxena presenta características particulares segundo a cultura da que se fala e da relación que presentan esta cos demais grupos étnicos. Os elementos precolombinos, que se compoñen de prácticas ancestrais de adaptación a un medio determinado, onde non intervén o diñeiro, corresponden a unha economía que pode ser chamada tradicional (Diosey, 2007: 60), pero existen moitos elementos que se crearon a

partir da relación co mundo non indíxena, quizais a relación económica máis antiga destes últimos foi o comercio.

Tratando de xeneralizar,

As economías indíxenas están compostas por unha economía tradicional cun segmento de economía de mercado, que pode ser de maior a menor magnitude, dependendo do caso de que se trate. Polo xeral, o segmento da economía de mercado comporta adaptacións interculturais como mercadorías que se producen con técnicas ou organizacións de traballo tradicionais para vendelas ao mercado ou cuxas rendas se aplican a reciprocidades ou complementariedades tradicionais (Diosey, 2007: 60).

Para Diosey (2007: 60-61) a economía tradicional componse dos seguintes elementos: 1) a produción das prácticas ancestrais que determinan unha paisaxe, produto das formas particulares de apropiación do territorio; 2) a distribución, onde operan mecanismos diferentes á intermediación do diñeiro, que nas súas diferentes linguas teñen que ver coa reciprocidade, a axuda mutua, o troco, a colaboración comunal, etc.; 3) o consumo, que se caracteriza por buscar formas de igualación; 4) a organización social (indíxena), que determina en maior ou menor medida a asignación dos traballos, o usufruto e o usufruto dos recursos e o uso da produción de bens e servizos e 5) a terra, que é un ser vivo que lle pertence a si mesma, polo que a propiedade privada é sempre un asunto de conflito no marco legal na súa relación coa poboación non indíxena (Diosey, 2007:60-61).

O troco por exemplo, é un dos elementos da economía tradicional que actualmente non só é usado por moitas comunidades indíxenas, senón que está rexurdindo en diferentes nichos da sociedade, por exemplo en clubs e grupos de interese e en ámbitos locais e internacionais e puxo en dúbida a súa ineficiencia (Tocancipá, 2008:147).

Con base no anterior pódese entender porque a idea de que o pobo indíxena conte con enerxía, que sexa panca para o seu bo vivir ou para cohabitar dunha maneira máis harmónica na sociedade mexicana, require dun punto de vista máis amplo que o que prové as ferramentas comúns de avaliación, tanto privada como social.

Para que o anterior se leve a cabo cómpre o real e verdadeiro recoñecemento das organizacións sociais neste caso do goberno, das comunidades e dos pobos indíxenas. Desta forma as políticas públicas son de gran relevancia para a avaliación neste tipo de contextos (Huot e Bussiéres, 2006:124),

A AVALIACIÓN SOCIAL

Un proxecto de investimento social busca cumprir con obxectivos sociais a través de metas gobernamentais ou alternativas, empregadas por programas de apoio (Matos, 2005). O máis importante neste tipo de intervencións é que os usuarios directos, os beneficiarios sociais, estean de acordo coa formulación formulada; é dicir, o proxecto non se debe xerar de maneira unidireccional, neste caso do goberno mestizo para unha comunidade indíxena, senón que ten que ser multidireccional.

Porén, ao respecto da dimensión social, son poucas as avaliacións que van máis alá de indicadores que describen a satisfacción de necesidades básicas, e quedan pendentes ou sen considerar outros aspectos sociointerculturais tales como a equidade intercultural, o equilibrio intra e interxeracional, o nivel de organización social ou a capacidade de xestión dunha comunidade ou rexión, a conformación das redes sociais, o capital social e humano e

a resposta e organización da sociedade fronte ás estruturas de mercado e os seus procesos de cambio (Mazabel-Domínguez, Romero-Jacuinde e Hurtado-Cardoso, 2010).

No caso que nos ocupa é de resaltar que as zonas indíxenas en México presentan xustaposicións entre os usos e intereses que o solo implica na cosmovisión dos seus pobos e as actividades preponderantemente económicas dos non indíxenas (Korsbaek, 2009). Os exemplos máis recentes implicaron a loita dalgúñas etnias contra o uso e explotación mineira dalgúns intereses privados sobre os usos que os pobos indíxenas queren facer do seu solo (Saliba, 2011, La Jornada, 2011, Zapateando, 2012).

Entón a diferenza respecto das outras avaliacións é que os beneficios, os custos e as externalidades deben observarse desde as diferentes perspectivas ao mesmo tempo. É dicir, nos proxectos interculturais non é suficiente realizar a formulación e a avaliación desde unha soa perspectiva, senón que cómpre poñer sobre a mesa todos os criterios e puntos de vista das culturas que participan.

O anterior amosa que as etnorrexións presentan conflitos con respecto á axenda que os actores da economía non indíxena teñen para o uso do que consideran a súa terra. Así temos, ademais dos proxectos privados de minería onde se confrontan as aspiracións indíxenas outras empresas en relación coas novas enerxías, as tecnoloxías innovadoras e cos medios de comunicación, que presentan tamén rupturas, coxunturas e desencontros, susceptibles de estudos máis profundos.

A problemática que se presenta é que na valoración social existen elementos perceptibles por unha comunidade como prexuízo que son difíciles de cuantificar ou de xerar unha ponderación en unidades monetarias. De aquí que o desenvolvemento deste tipo de proxectos ten preferentemente un enfoque cualitativo.

Pero isto non quere dicir que o seu desenvolvemento sexa menos valioso. Pola contra, as discusións desde unha perspectiva sociointercultural levan a xerar novos construtos que permiten entender o que sucede nunha realidade social concreta.

AS EXTERNALIDADES

Os proxectos de investigación social sempre levan consigo unha serie de arestas referente ao manexo das externalidades que non só non foron resoltas, senón que se van formulando na medida en que se atopan na práctica.

As externalidades prodúcense cando as actividades sociais ou económicas dun grupo de persoas teñen un impacto sobre outro ou sobre a natureza e o devandito impacto non é tomado en conta de maneira axeitada polo primeiro grupo (Jaime e Tinoco, 2006:105).

Tradicionalmente a avaliación dun proxecto de investimento pretende constituir un punto de partida para determinar as compensacións que probablemente sería necesario outorgar para contrarrestar os efectos negativos que se poidan ter sobre os sistemas natural ou social. Porén esta filosofía compensatoria e correctiva non é recomendable en proxectos onde participan diferentes culturas, pois unha acción que implica compensación dunha parte puidese ser inaceptable para outra.

No tratamento das externalidades é importante mencionar que desde o enfoque social calcular os custos do efecto negativo e logo tratar de pagalo de maneira correctiva non é precisamente o óptimo (Fontaine, 2008: 13); é dicir, internalizar as externalidades non é a mellor filosofía na avaliación social, pois cando os grupos son de diferentes culturas existen situacións de carácter intercultural que deben ser resoltas de maneira preventiva.

ECONOMÍA E XESTIÓN DOS RECURSOS NATURAIS

A importancia deste tipo de proxectos incrementábase ao considerar que ás comunidades indíxenas rurais se lles asignou a tarefa de ser proveedoras de recursos ás zonas urbanas e se lles atribuíu a responsabilidade de preservar o equilibrio ambiental (Mozas e Bernal, 2006:127).

Ademais unha característica adicional que teñen este tipo de proxectos de enerxía alternativa nas comunidades indíxenas é que á par se abordan aspectos de economía e xestión dos recursos naturais. Ao respecto hai que salientar que o interese polas Fontes de Enerxía Novas e Renovables (FENR) se debeu á crise de enerxía que cada vez máis se acentúa (Rodríguez Murcia, 2008: 88).

Polo anterior este tipo de proxectos tamén se enmarca nunha economía dos recursos naturais que engloba todo o referente á 1) xestión e a valoración dos recursos naturais, 2) determinación dos niveis aceptables das externalidades negativas e 3) o cálculo das externalidades positivas.

Dentro desta disciplina atópase a economía ecolóxica, que a diferenza da teoría económica convencional, o seu obxectivo non é a busca da eficiencia, da rendibilidade e do crecemento en termos puramente monetarios, senón de tratar de facer compatible a sustentabilidade do capital natural (Domínguez, 2004:8).

Pero malia que a conciencia sobre a crise ecolóxica global é un feito innegable, os sistemas económicos actuais dificultan non soamente a avaliación destes proxectos senón tamén a incorporación de novos métodos de aproveitamento de enerxía moito máis sustentables.

O que si é evidente é que a dependencia humana dos ecosistemas se aprecia de maneira evidente en economías de subsistencia ligadas ao medio natural, onde as comunidades humanas, como as indíxenas, toman directamente dos ecosistemas só o que necesitan para vivir; disto, as comunidades *wixarikas* teñen unha gran sabiduría. O recoñecemento deste feito, implica asumir que o desenvolvemento económico e social dependerá a mediano e longo prazo non só do axeitado mantemento dos sistemas ecolóxicos que o sustentan e que constitúen o capital natural do planeta senón tamén do respecto e da atención que poñamos nas culturas indíxenas, das que temos moito que aprender (Gómez e de Groot, 2007:5-6).

As cuestións relacionadas cos recursos naturais son analizadas tanto desde a perspectiva económica como desde o marco institucional coas súas regras, deberes e obrigas, formais e informais (Domínguez, 2004: 6-7); ademais deben ser consideradas as formas de relación que cada cultura ten coa natureza.

A INCORPORACIÓN DA DIMENSIÓN AMBIENTAL NA ANÁLISE DE PROXECTOS

Neste tipo de proxectos en comunidades indíxenas rurais é difícil deixar de lado a avaliación de impacto ambiental, que consiste na identificación, análise e valoración de efectos dos proxectos sobre o seu medio, natural e social, desde o polirrelativismo e o multicriterio, aínda cando non necesariamente estes estean expresados en unidades monetarias.

A incorporación desta categoría implica considerar unha serie de actividades adicionais que normalmente non se consideraban e cuxa execución é obrigada hoxe en día.

Para a avaliación do impacto ambiental dun proxecto sobre o medio económico é posible acoutar que desde o momento da súa construción e posterior posta en marcha, este estará influíndo no medio onde se instalará, polos efectos que produciría sobre as actividades naturais, humanas e económicas existentes e futuras durante o seu período de operación e ata a etapa de abandono. En particular, a avaliación neste medio consiste en dimensionar os futuros efectos a través dun proceso de identificar, interpretar, predicir e dar a coñecer os efectos potenciais do proxecto sobre o medio económico e sociointercultural en que se localizará e operará, o que se reflectiría no cambio do devandito medio (actual e futuro).

DESENVOLVEMENTO OU BO VIVIR

Outro elemento a considerar na avaliación de proxectos nas comunidades indíxenas é que en América Latina está en marcha unha renovación da crítica ao desenvolvemento convencional baixo un proceso que ofrece varias particularidades e que aporta outro enfoque á avaliación social.

Nesta nova situación destácase que mentres que boa parte das posturas sobre o desenvolvemento convencional, e mesmo moitas das correntes críticas, se desenvuelven dentro dos saberes occidentais propios da modernidade, as alternativas latinoamericanas máis recentes escapan a eses límites (Gudynas e Acosta, 2011: 72).

O importante aquí e como se trata da avaliación en comunidades *wixarikas* é que as posturas do 'bo vivir' recuperan visións ancoradas nos coñecementos e saberes propios de pobos indíxenas. As posturas do bo vivir cuestionan o desenvolvemento coa súa filosofía de progreso e que na práctica significou unha relación adversa coa natureza.

O Bo Vivir non é, entón, un desenvolvemento alternativo máis dentro dunha longa lista de opcións, senón que se presenta como unha alternativa a todas esas posturas (Gudynas e Acosta, 2011: 72).

O bo vivir é un concepto de política pública en construción, pero en xeral recupera a idea dunha boa vida, do benestar nun sentido máis amplo e no caso da economía social e da avaliación social prové como criterio xeral que unha comunidade viva ben, sen agardar o progreso a forza da devastación dos recursos naturais. Como o mencionan os líderes kichwas:

...é unha visión holística acerca do que debe ser o obxectivo ou a misión de todo esforzo humano, que consisten en buscar e crear as condicións materiais e espirituais para construír e manter o *bo vivir*, que se define tamén como *vida harmónica*, que en idiomas como o *runa shimi (quichua)* se define como o "*allí kausai*" ou *sumac kausai* (Hidalgo, 2011, 88).

Do anterior destácase que a avaliación dun proxecto é diferente se se enmarca dentro dalgunha das políticas de desenvolvemento ou dentro da que se presenta co enfoque do bo vivir. As políticas públicas son determinantes na orientación dos traballos de avaliación social.

AS COMUNIDADES WIXARIKAS

Para a cultura huichol, tamén chamada *wixarika*, facerse sabio significa saber da natureza (Iturrioz, citado por Juránková, 2007: 150). Para esta cultura o mundo mestizo é un altermundo que coexiste de maneira mítica co seu (Durín, 2005:91).

A espiritualidade e a relixiosidade inflúe no modo de ser dos huicholes, no modo de ver o mundo, no seu punto de vista (Juránková, 2007:151).

A palabra 'huichol' provén de 'hueitzolme', un territorio ubicado actualmente en Nayarit; a súa lingua pertence á rama totorame da familia uto-azteca do sur (Wiegand e Fikes, 2004: 51-52).

Os *wixarikas* habitan na rexión Huicot que comprende aproximadamente duascientas cincuenta mil hectáreas que comparten os estados de Nayarit, Durango, Jalisco e Zacatecas. Esta zona está ubicada na Serra Madre Occidental nunha ampla franxa denominada o 'Gran Nayar', pero o peso que o deserto localizado en San Luis Potosí ten para eles é determinante para a súa cultura (Porrás Carrillo, 2006: 34).

En efecto, a peregrinación que de acordo coas obrigas impostas pola súa cultura deben realizar os huicholes ao deserto de San Luís Potosí é un dos acontecementos fundamentais na súa vida e un dos aspectos máis destacados e atractivos deste pobo indio (Porrás Carrillo, 2006: 34).

Este tipo de emigración nos *wixarikas* permite entender en maior perspectiva as dinámicas da súa cultura na súa intensiva interacción co 'outro' (Florentine Beimborn e Romandía Peñaflores, 2009: 15).

En xeral é unha rexión pobre con camiños son de terracería e vereas, a luz eléctrica é sumamente escasa xa que os problemas de acceso a este territorio dificultan a instalación de servizos e comunicacións (Barrera, 2002: 45).

As altitudes da súa heteroxénea orografía de montañas, altiplanicies, barrancas e canóns, ubícanse dos 400 aos 3,000 metros sobre o nivel do mar, contendo no seu seo gran variedade de nichos ecolóxicos, cunha riqueza biótica dunha riqueza incalculable (Guízar Vázquez, 2009: 171).

Ademais dos *wixarikas* habitan nesta rexión outros grupos étnicos ademais dos mestizos: os coras, os tepehuanos, os tepecanos e os mexicaneros que en total congregan 56,614 indíxenas (Guízar Vázquez, 2009: 171).

O pobo *wixarika* sentou as súas actividades agrícolas desde cando menos fai 900 anos (Tetreault e Lucio López, 2011: 170); tradicionalmente residen en tres comunidades: San Sebastián, Santa Catarina e San Andrés, que xunto con Tuxpan e Guadalupe de Ocotán constitúen as cinco unidades territoriais políticas que foron constituídas desde a época da Coroa española no século XVIII (Wiegand e Fikes, 2004: 51).

Segundo o último Censo de Poboación e Vivenda do Instituto Nacional de Estatística, Xeografía e Informática (INEXI), nestas rexións habitan 44,788 falantes de huichol cunha idade maior aos cinco anos, dos cales 22,129 son homes e 22,659 mulleres (INEXI, 2010). Segundo o INEXI (2011) esta lingua atópase no lugar 22 en volume de falantes, antes do chontal e despois do chatino; pero é un dos grupos cunha maior porcentaxe de monolingüismo en México (Juránková, 2007: 149).

A organización produtiva dos grupos nesta etnorrexión concentrouse en actividades primarias de índole agropecuario; a cría de gando bovino, tanto dos *wixarikas* como dos demais grupos étnicos é a actividade máis relevante. A agricultura de temporal e a explotación forestal tamén tomaron relevancia nos últimos anos (Guízar Vázquez, 2009: 177).

Porén, o anterior non é a súa única actividade económica; a dinámica migratoria atópase tamén fortemente ligada á súa economía. Un feito interesante é que existen varios tipos de migracións ademais da relixiosa: 1) a estacional, 2) a de refuxio e 3) a artesanal.

A estacional é cando os huicholes saen traballar como obreiros e empregados fóra da serra na estación seca; moitos deles pasan dun traballo a outro sen ter a oportunidade de regresar regularmente á serra. O segundo tipo de migración ocorre debido a que eventualmente teñen que fuxir da violencia cara a costa, onde xa hai grupos que se estableceron definitivamente, tanto en comunidades indíxenas como en pobos mestizos. A migración artesanal é o terceiro tipo de migración, ten que ver co apoxeo que hoxe en día están tendo os mercados artesanais en todo o país; un bo número de *wixarikas* pasa tempadas enteiras nas xiras comerciais e para algúns é xa unha forma de vida (Florentine Beimborn e Romandía Peñaflor, 2009: 15-16).

Entre os *wixarikas* existe unha sutil e complexa división do traballo rexional, baseada non só nunha especialización produtiva segundo produtos agropecuarios e manufacturados, senón tamén nunha forma particular de cultivar, producir e manufacturar os produtos por cada grupo. Esta división do traballo envolve en si mesma unha xerarquía clasista e grupal, así como unha territorialidade relativa, incitando desacordos e conflitos constantes que involucran animadversións entre todos os grupos involucrados, e mesmo ao interior de cada grupo: coras contra *wixaritari*, *tepehuanos* contra coras, etc. (Guízar Vázquez, 2009: 172).

O prolongado conflito intra e intercultural faise máis cru fronte a colonización de rancheiros mestizos que tiveron o soporte do Estado para avanzar no proceso etnofáxico que resulta das asimetrías dos grupos indíxenas e non indíxenas. O feito é que o territorio *wixarika* foi reclamado cada día con maior insistencia desde a época da colonia e nos nosos días ese reclamo realízase de maneiras máis sofisticadas polo grupo mestizo; a loita actual non soamente é na xustaposición das rexións mineiras coas zonas sagradas, senón que o grupo mestizo utiliza a educación, relixión e tecnoloxía, entre outros, para penetrar e modificar o seu mundo.

Estas e outras consideracións sociointerculturais da vida dos *wixarikas* non poden ser deixadas de lado na avaliación dun proxecto de investimento.

PROPOSTA DE AVALIACIÓN SOCIOINTERCULTURAL

Nesta complexidade descrita a proposta para a avaliación sociointercultural radica en estruturar as categorías de análises de acordo coas macroesferas e as microesferas nas categorías que corresponden aos asuntos a) intrasociais, b) os asuntos intraculturais e c) os asuntos interculturais. Na figura 1 preséntase un esquema en alusión ao anterior.

Figura 1. Esquema para a análise sociointercultural

DIMENSIÓN	INTRASOCIAL	INTRACULTURAL	INTERCULTURAL
MACROESFERA Política, social, económica			
MICROESFERA Xénero, clase e etnia			
SOCIOINTERCULTURAL			

Fonte: construción dos autores

A avaliación desde as macroesferas

Para avaliar un proxecto como o que se presenta cómpre que se tome en conta as macroesferas política, social e económica. Para o caso das comunidades *wixarikas* os criterios máximos proveñen das a) tendencias nas políticas públicas, xa sexan do desenvolvemento ou do bo vivir, as que implican á súa vez o que o Estado desexa facer cos pobres e cos marxinados, que na maioría dos casos converxen en xerar as sinerxias necesarias nos máis necesitados; b) as tendencias ecoloxistas a nivel mundial e a nivel nacional que favorecen as tecnoloxías alternativas e evitar aquelas que se suman ao quecemento global e c) o interculturalismo, o que o Estado desexa facer para cos grupos étnicos que conforman a nación, é dicir, en que medida e como é que se orientan os esforzos cara os pobos indíxenas.

Quizais estas tendencias nas políticas públicas son as máis importantes na consideración da avaliación de calquera proxecto de investimento.

A avaliación desde as microesferas

Posto que se fala de proxectos específicos, a avaliación debe considerar as manifestacións dos diferentes axentes implicados, os gobernos locais, o pobo *wixarika* neste caso e a sociedade mestiza que se atopa na veciñanza e que posiblemente reciban tamén externalidades dos proxectos.

Neste caso é importante considerar outros aspectos da especificidade da comunidade que participa, que poden tamén orientar a decisión final; por exemplo a constitución demográfica na *wixarika* é relevante.

A avaliación desde o intrasocial

Nesta categoría inclúese a análise de custos, beneficios e externalidades que teñen que ver máis cos asuntos da sociedade independentemente das culturas e etnias que participan. Neste caso, o uso sustentable das tecnoloxías, as políticas de atención á pobreza independentemente do grupo étnico á que pertenza a poboación neste Estado, entre outras, pertencen á avaliación intrasocial.

O uso da enerxía alternativa nas comunidades evita empregar enerxías daniñas; aquí o problema radica en valorar o posible custo ou o beneficio ecolóxico. Isto é debido a que a contaminación se considera unha externalidade negativa xerada polos procesos de produción e de consumo, neste caso da enerxía eléctrica (Reyes e outros, 2005: 436).

Por outro lado, a inclusión de los intereses de las futuras generaciones trae a las comunidades rurales e indígenas oportunidades de certos incentivos provenientes de las políticas globales para la mitigación y adaptabilidad al cambio climático a través del mecanismo del desarrollo limpio de energías (Pinto, 2004: 123).

Se a esta problemática se engade a responsabilidade do goberno mexicano ao haber ingresado ao tratado de Kyoto, a avaliación tórnase inconmensurable e o resultado tende definitivamente á instalación das mellores plantas solares, independentemente de se existen fluxos de efectivo que recuperen o investimento pecuniario. É dicir, o investimento económico é mínimo comparado coa: a) loita contra os efectos danifios do cambio climático, b) oportunidade de desenvolvemento das comunidades rurais e c) coa compensación ás comunidades indíxenas polo feito histórico do dominio mestizo (antes español) de máis de cincocentos anos.

A presenza de proxectos de corte sustentable é un dos aspectos intrasociais que fan complexa esta avaliación, pois o valor do uso da enerxía alternativa é máis que significativo, independentemente das culturas involucradas. De tal maneira que na época que vivimos os proxectos deste tipo puidesen ter unha característica diferenciadora das demais avaliacións sociais.

A Avaliación desde o intracultural

Na práctica resulta que as comunidades indíxenas non son un todo uniforme, pois mentres algunhas persoas se negan a ter os beneficios da enerxía alternativa debido a que observan certos perigos de aculturación, outras prefírenos para aplicarlos nos usos domésticos e de produción que lles darían unha mellor forma de vida. É dicir, non todos os *wixarikas* se manifestan en consenso sobre os proxectos de intervención.

No caso dos mestizos é o mesmo, non todos están de acordo con axudar a unha comunidade *wixarika*, sobre todo se hai outras - indíxenas ou non - que tamén requiren os beneficios.

Polo anterior, a adopción da tecnoloxía no ámbito indíxena rural é un reto; definir a metodoloxía máis conveniente en relación coa participación dos usuarios *wixarikas* require de máis investigación sociointercultural.

A tecnoloxía empregada polos campesiños *wixarikas* normalmente se atopa integrada á súa estrutura e dinámica sociocultural e é a partir da súa percepción do medio que instrumentan un sistema técnico culturalmente específico, de tal forma que toda innovación tecnolóxica trastoca o seu modo de vida, a súa maneira de ver o mundo e os seus valores (Berrueta e outros, 2003: 95).

De aquí xorden moitos cuestionamentos que a fin de contas se atopan ligados con externalidades. Como afecta ou podería trastocar o uso da enerxía alternativa o sistema técnico cultural dos *wixarikas*?, como cambiaría esta tecnoloxía o seu modo de vida, a súa maneira de ver o mundo e os seus valores? permite esta tecnoloxía un maior arraigamento dos habitantes e dos seus valores culturais?

Ao chegar a enerxía eléctrica á comunidade, algunhas das persoas que pensaban emigrar xa non o farían debido a que posiblemente os satisfactores puidesen ser suficientes para que as persoas permanezcan, posiblemente alterando a súa tradición migratoria. Outro efecto é que ao chegar a enerxía eléctrica tamén chegan os medios masivos de comunicación que trastocan os valores culturais. A Avallación previa entre estes custos e beneficios non é fácil de determinar.

A chegada da enerxía vai ligada tamén co uso de medios de comunicación e con estes os procesos de aculturación se incrementan. De que forma se darían estes procesos? canto se valora o desprazamento dunha lingua nunha cultura e na sociedade? Son preguntas que non se poden resolver de maneira simple.

A avaliación desde o intercultural

A avaliación dos proxectos interculturais debe ser entendida relacionándoa con estratexias políticas contextualizadas. Non se pode pensar na interculturalidade desde unha lóxica instrumental, que propicia a extensión ou universalización dun modelo transcultural con supostas boas intencións. Tampouco se poden trasladar os mesmos criterios empregados en contextos diferentes. Como menciona Diez (2004: 195):

A construción dun proxecto remite a procesos e prácticas situadas sociohistoricamente que configuran e se configuran nun campo de disputa, no que existen correlacións de forza variables entre diversos actores con diferentes —e frecuentemente opostos— intereses..

Na avaliación están presentes, as formacións, estruturas e resistencias; as relacións de desigualdade social e a loita para transformalas.

Desta forma unha política pública orientada á expansión da enerxía en medios rurais indíxenas non sempre é desexable, debido aos dinámicos procesos de aculturación que xeralmente se teñen nas relacións interculturais. Pero se se acepta esta política como indispensable para a supervivencia e o ben vivir das comunidades, polo menos esta debe observar a adopción de solucións baseadas en enerxías renovables, xa que así os posibles beneficios non estarían superados polas externalidades negativas que farían do investimento un proxecto non sustentable desde o punto de vista global (Pinto, 2004:123).

Aquí tense que avaliar as externalidades que existen entre as culturas cando o proxecto intensifica as relacións interculturais. Os efectos aculturadores deben ser analizados, sobre todo os da sociedade non indíxena sobre os *wixarikas*, a perda dos valores culturais, tales como lingua, costumes e en xeral a influencia na súa cosmovisión.

Pero, como avaliar as externalidades cando os criterios son inconmensurables? Por exemplo, ao avaliar calquera proxecto de investimento tense que observar a posibilidade de contaminación da terra. O problema radica en que, para a cultura *wixarika* a terra é sagrada e non debe ser trastocada. Calcular un punto óptimo, neste caso, significa que os indíxenas renuncien aos seus principios e ceder ante os criterios mestizos: trastocar un pouco a terra ata o “nivel de aceptación”. En resumo, a solución tórnase imposible. Deixar que outros decidan por eles non é equitativo nin xusto, polo que se está precisamente nunha encrucillada máis.

A MANEIRA DE CONCLUSIÓN

Conclúese aquí que é necesario abrir investigacións na liña da avaliación sociointercultural no contexto indíxena, para abordar con máis profundidade cada unha das externalidades formuladas.

A avaliación sociointercultural de proxectos de investimento é unha metodoloxía de investigación social que se enmarca dentro da aplicación das políticas públicas, que abarca moito máis que a aplicación de técnicas cuantitativas de corte financeiro e da perspectiva privada. De maneira transversal á análise das macro e microsferas propónse estudar os aspectos intrasociais, intraculturais e interculturais característicos das sociedades pluriculturais.

Como se explicou, a análise das macroesferas parte de preceptos da economía social e considera os aspectos propios da economía indíxena na que se contraponen as teorías de desenvolvemento coas emerxentes propostas do bo vivir.

Nesta metodoloxía, queda en evidencia que os asuntos técnico financeiros vense reducidos ante a necesidade de afondar nas análises cualitativas das externalidades.

A complexidade da avaliación acrecéntase cando os proxectos en cuestión se refiren a enerxías alternativas que se enmarcan á súa vez en economías ecolóxicas dos recursos naturais, onde a idea da sustentabilidade marca en por si unha diferenza significativa nas formas de facer avaliación nos proxectos sociais de investimento.

En resumo, desde a perspectiva da economía sociointercultural, os proxectos de enerxía alternativa en comunidades *wixarikas* non poderían agardar o pagamento pecuniario do investimento por unha xeración de campesiños na súa maioría, xa que o seu nivel económico non o permitiría. Porén, o investimento xustifícase xa que se promovería o desenvolvemento social e económico da comunidade, pero ademais se esta se fixese a través do uso dunha enerxía renovable, xeraría externalidades positivas ao mundo e ao futuro da humanidade. Este último valor é o que xustifica plenamente o proxecto.

BIBLIOGRAFÍA

- Andía Valencia, Walter (2010), "Proyectos de inversión, un enfoque diferente de análisis", en *Industrial Data*, vol. 13, núm. 1, Perú: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Aguilera Vidal, Rosa e Fernando Palacios Sepúlveda (2005), "La evaluación de los proyectos de inversión para la toma de decisiones", en *Economía y Administración*, núm. 64, Chile: Universidad de Concepción.
- Barrera, Rosier Omar (2002), "Consideraciones geomorfológicas sobre la Sierra Madre Occidental en el norte de Jalisco, México", en *Investigaciones Geográficas*, núm. 048, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bastidas Delgado, Oscar y Madeleine Richer (2001), "Economía social y economía solidaria: intento de definición, en *Cayapa*, vol. 1, núm. 001, Mérida: CIRIEC-Venezuela.
- Consejo Indígena de Centroamérica (2010), Economía indígena. Documento en línea en: www.cicaregional.org/leer.php/9621715, data de consulta: 19 de outubro de 2010.
- Diez, María Laura (2004), "Reflexiones en torno a la interculturalidad", en *Cuadernos de Antropología Social*, núm. 19, Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Diosey. Lugo (2007), "Economía indígena y estrategias de reproducción en el grupo indígena warao", en *Cayapa*, vol. 7, núm. 013, Venezuela: Centro de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- Domínguez Torreiro, Marcos (2004), "O papel da fisiocracia nos nosos días: unha reflexión sobre a análise económica dos recursos naturais e o medio ambiente", en *Revista Galega de Economía*, vol. 13, núm. 001-002, España: Universidade de Santiago de Compostela.
- Durín, Séverine (2005), "Sacrificio de res y competencia por el espacio entre los wixaritari (huicholes)", en *Alteridades*, vol. 15, núm. 029, México: UAM-Ixtapalapa.
- Florentine Beimborn, María e Romandía Peñaflo, Alberto (2009), "Emigración y continuidad cultural de los wixaritari. Breve reflexión sobre una relación ambigua", en *Liminar, Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. VII, núm. 2, México: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Fontaine, Ernesto (2008), "La evaluación privada y social de proyectos: el rol del Estado", en *Panorama socioeconómico*, vol. 26, núm. 036, Talca: Universidad de Talca.
- (1999) "Evaluación Social de Proyectos", Editorial Alfa Omega, México, pp. 471.
- Fonte, María e Claudia Ranaboldo (2007), "Desarrollo rural, territorios e identidades culturales. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea", en *Revista Ópera*, vol. 7, núm. 007, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Franco, Carlos e outros (2008), "Contribución de la energía al desarrollo de comunidades aisladas no interconectadas: un caso de aplicación de la dinámica de sistemas...", en *Dyna*, vol. 75, núm. 154, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Gómez, Baggethun E e R de Groot (2007), "Capital natural y funciones de los ecosistemas: explorando las bases ecológicas de la economía", en *Ecosistemas*, vol. XVI, núm. 003, España: Asociación Española de Ecología Terrestre.
- Gómez González, Gerardo, Gómez Calderón, Elvia Xitlaly e Gómez Calderón, Yuriena (2008), "Perspectiva de los agronegocios en el desarrollo indígena: caso Querétaro", en *Ra Ximahi*, vol. 4, núm. 003, México: UAIM.
- Gudynas, Eduardo e Acosta, Alberto (2011), "La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa", en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 16, núm. 53, Venezuela: Universidad del Zulia.
- Guerra García, Ernesto (2004), "La sociointerculturalidad y la educación indígena", en Sandoval Forero, Eduardo y Manuel Antonio Baeza (coord.), *Cuestión étnica, culturas, construcción de identidades*, México: UAIM, ALAS, El Caracol.
- Guízar Vázquez, Francisco (2009), "Wixaritari (huicholes) y mestizos: análisis heurístico sobre un conflicto intergrupual", en *Indiana*, núm. 26, Berlín: Instituto Ibero- Americano de Berlín.
- Hidalgo Flor, Francisco (2011), "Buen vivir, Sumak Kawsay: Aporte contrahegemónico del proceso andino", en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, vol. 16, núm. 53, Venezuela: Universidad del Zulia.

- Huot, Geneviève e Denis Bissières (2006), "El grupo (Chantier) de economía social y los sectores de la economía social en Québec", en *Cayapa*, vol. 6, núm.011, Mérida: CIRIEC: Venezuela.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2011), *Características culturales de la población*. Documento en línea en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mlen10&c=27643&s=est>, data de consulta: 12 de xullo de 2012.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) (2010), *Lenguas indígenas en México y hablantes (de 5 años y más) al 2010*. Documento en línea en: http://cuentame.inegi.org.mx/hipertexto/todas_lenguas.htm, data de consulta: 12 de xullo de 2012.
- Izquierdo Server, Ricardo (2009), "Responsabilidad social de las empresas, crisis y economía social", en *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 65, España: Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía, Pública, Social y Cooperativa.
- Jaime, Alberto e Tinoco López, R. O. (2006), "Métodos de valuación de externalidades ambientales provocadas por obras de ingeniería", en *Ingeniería e investigación y tecnología*, vol. VII, núm. 002, UNAM, México.
- Juránková, Magda (2007), "El perfil comunicativo de los huicholes que viven en la ciudad", en *Comunicación y Sociedad*, núm. 007, México: Universidad de Guadalajara.
- La Jornada (2011), "Minera canadiense pone en riesgo a pueblos indígenas", en *La Jornada*, 11 de marzo, México.
- Lugo, Dioses (2007), "Economía indígena y estrategias de reproducción en el grupo indígena Warao", en *Cayapa*, vol. 7, núm. 013, Mérida: Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- Matos Basó Ruth (2005), "Enfoques de evaluación de programas sociales: análisis comparativo", en *Revista de Ciencias Sociales (Ve)*, año/vol. XI, núm. 002, Venezuela: Universidad del Zulia.
- Mazabel-Domínguez, Davison G, Romero-Jacuinde, Manuel y Hurtado-Cardoso, Miguel (2010), "La evaluación social de la sustentabilidad en la agricultura de riego", en *Ra Ximhai*, vol. 6, núm. 2, México: UAİM.
- Mozas Moral, Adoración e Enrique Bernal Jurado (2006), "Desarrollo territorial y economía social", en *CIRIEC-España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 055, Valencia: CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa.
- Pinto Silbato, Flavio (2004), "Energías renovables y desarrollo sostenible en zonas rurales de Colombia. El caso de la Vereda Carrizal en Sutamarchán", en *Cuadernos de Desarrollo Rural*, núm. 053, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Porras Carrillo, Eigeni (2006), "Algunos aspectos de las relaciones entre el desierto y los huicholes", en *Culturales*, vol. II, núm. 003, México: Universidad Autónoma de Baja California.
- Pujol, Jordi (2003), "La economía social en Cataluña", en *CIRIEC- España Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, núm. 047, Valencia: Centro Internacional de Investigación Inform. Sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa.
- Reyes e otros (2005), "El precio de la contaminación como herramienta económica e instrumento de política ambiental", en *Interciencia*, vol. 30, núm. 007, Venezuela: Asociación Interciencia.
- Romo Rico, Daniel e Sergio Galina Hidalgo (2008), "El futuro de los energéticos en la globalización", en *Análisis Económico*, vol. XXIII, núm. 54, México: UAM-Azcapotzalco.
- Rodríguez-Murcia, Humberto (2008), "Desarrollo de la energía solar en Colombia y sus perspectivas", en *Revista de Ingeniería*, núm. 28, Colombia: Universidad de los Andes.
- Saliba, Frédéric (2011), "En México, los indígenas huicholes no quieren las minas de oro y plata", en *Le monde*, 30 de diciembre, París Francia.
- Torres Contreras, José de Jesús (2000), "Tierras magras y políticas equivocadas en el sistema productivo huichol, caso Santa Catarina, municipio de Mezquitic, Jalisco", en *Espiral*, vol. 7, núm. 019, México: Universidad de Guadalajara.
- Tetreault, Darcy Víctor y Lucio López, Carlos Federico (2011), "Jalisco: pueblos indígenas y regiones de alto valor biológico", en *Espiral*, vol. XVIII, núm. 51, México: Universidad de Guadalajara.
- Tocancipá Falla, Jairo (2008), "El trueque, tradición, resistencia y fortalecimiento de la economía indígena en el Cauca", en *Revista de Estudios Sociales*, núm. 31, Colombia: Universidad de los Andes.
- Vargas Isaza, Olga Lucía (2005), "La evaluación multicriterio social y su aporte a la conservación de bosques", en *Revista Facultad Nacional de Agronomía – Medellín*, vol. 58, núm. 1, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Wiegand, Phil y Fikes, Jay (2004), "Sensacionalismo y etnografía, el caso de los huicholes de Jalisco", en *Relaciones*, vol. 25, núm. 098, México: Colegio de Michoacán.
- Zapateando (2012), "Indígenas marchan para la libertad de Patisthán y contra minas y presas", en *Zapateando*, 27 de marzo. Documento en línea en: <http://zapateando.wordpress.com/2012/03/27/indigenas-marchan-para-la-libertad-de-patisthan-y-contra-minas-y-presas-accion-urgente-por-la-libertad-de-alberto-patisthan/>, data de consulta 15 de maio de 2012.

Análise do Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza na Unión Económica e Monetaria como novo fito da construción europea, empregando as Teorías da Integración



& Resumen/Abstract: *Neste traballo analízase o Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza na Unión Económica e Monetaria como novo fito da integración comunitaria. No primeiro apartado sinálanse as normas de supervisión orzamentaria anteriores adoptadas pola UE. No segundo capítulo, descríbese este novo tratado orzamentario, sinalando as principais novidades que este achega respecto á lexislación previa. Durante a terceira parte ofrécese unha visión xeral do proceso de negociación deste pacto fiscal na área comunitaria, debullando os principais motivos que levaron a que a UE apostara decididamente por unha maior disciplina fiscal. A continuación explícanse as diferentes posturas adoptadas polos diferentes estados membros durante o devandito proceso de negociación desde o ámbito das teorías da integración europea. O último apartado resume as principais conclusións do traballo.* **&**

& Palabras clave: pacto fiscal, vixilancia e supervisión orzamentaria, teorías da integración europea, débeda pública, déficit público.

1. INTRODUCCIÓN

Ao longo dos últimos 60 anos produciuse un intenso proceso de integración e cooperación no ámbito europeo, principalmente no que se refire á posta en marcha e funcionamento de institucións comúns, o que transformou radicalmente o panorama social, político e económico dos estados partícipes. A importancia e trascendencia deste proceso converteuno en materia primordial de estudo da Ciencia Política.

O control e a vixilancia fiscal dos estados membros por parte da UE establecido no TCEG non se debe considerar como o primeiro gran recorte da soberanía orzamentaria dos estados membros, posto que xa existían varias disposicións previas neste sentido. Coñecer as devanditas normas resulta fundamental para entender o impacto que suporá o novo tratado orzamentario:

- A partir da entrada en vigor¹ del Tratado de Maastricht² os Estados membros viron restrinxida a súa soberanía orzamentaria ao ter que cumprir as normas establecidas no artigo 104 do TCE. No seu apartado 1 establécese que *“os Estados membros evitarán déficits públicos excesivos”*, mentres que o seu apartado 2 dispón que *“a Comisión supervisará a evolución da situación orzamentaria e do nivel de endebedamento público dos Estados membros co fin de detectar erros manifestos”*. Este artigo ampliouse nun anexo ao Tratado, denominado *“Protocolo sobre o procedemento aplicable en caso de déficit excesivo (PDE)”*. Neste protocolo establécéronse os valores de referencia do déficit público e débeda pública: os límites no tres por cento e no sesenta por cento do produto interior bruto a prezos de mercado, respectivamente (Biri-Smaghi, Padoa-Schioppa, & Papadia, 1994).
- No ano 1997 adoptouse o Pacto de Estabilidade e Crecemento (PEC). Este Pacto trataba de conseguir que unha vez comezara a posta en circulación do euro existise unha forte estabilidade económica, grazas a unhas finanzas públicas saudables na Eurozona – e a Unión Europea –, estimulando que os estados membros continuasen coa obriga de evitar os déficits excesivos unha vez comezara a Unión Monetaria (Bölükbaşı, 2007). Os dous regulamentos dos que consta van máis alá do mero establecemento de límites aos déficits públicos: no primeiro establécese que *“os Estados membros deben buscar o equilibrio orzamentario e mesmo ter superávit a medio prazo (artigo 3 apartado 2b)”*, obxectivos cuxa supervisión será analizada mediante o procedemento de vixilancia recollido no artigo 104³ do TCE (artigo 5 apartado 1). Tamén obriga aos Estados membros a presentar cada ano toda a información que a Comisión e o Consello necesiten para valorar a situación orzamentaria (artigo 3 apartado 1 para os países da Eurozona e artigo 7 apartado 1 para os demais). No segundo regulamento contémplanse as circunstancias baixo as cales se poden impoñer sancións aos Estados membros que teñan déficits excesivos. Cando se superen os valores de referencia e non sexa de carácter excepcional ou se producira unha diminución do PIB de polo menos o dous por cento, o Consello poderá decidir que o país incumpridor achegue un depósito – de como máximo medio punto do PIB (artigo 12 apartado 3) – como garantía de que reducirá o déficit.

1 O Tratado de Maastricht entrou en vigor o 1 de novembro de 1993.

2 Pódese consultar o tratado completo no seguinte enderezo:
http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992E/tif/JOC_1992_224_1_ES_0001.pdf (última consulta 03/11/12).

3 Na actualidade artigo 126 do TFUE.

Se nun prazo de dous anos non se corrixe esa situación, este depósito converterase en multa (artigo 13).

- No ano 2005 ratificáronse dous novos regulamentos que actualizaban o PEC de 1997, CEs nº 1055/2005 e 1056/2005. Entre as principais achegas desta reforma atópanse a petición de acometer reformas durante as fases de crecemento da economía ou recóllese a posibilidade de ampliar o prazo dado a un país para corrir unha situación de déficit excesivo (Henrique Alves & Afonso, 2008).

2. O TRATADO DE ESTABILIDADE, COORDINACIÓN E GOBERNANZA NA UNIÓN ECONÓMICA E MONETARIA (TECG)

O TECG – tamén denominado pacto orzamentario ou pacto fiscal – é a última gran modificación da política orzamentaria a nivel europeo e representa un paso decisivo na integración europea. En termos normativos, este acordo é un tratado independente de dereito internacional público que establece unha cooperación reforzada das políticas orzamentarias e de vixilancia fiscal dos 25 Estados membros que asinaron o tratado en marzo de 2012⁴. Estas normas son complementarias ás disposicións existentes con anterioridade que tamén contemplan a regulación e cooperación da política orzamentaria dos Estados membros⁵. Malia ser un tratado intergubernamental, concede ás institucións europeas a última palabra sobre a posibilidade de sancionar ou non ao Estado membro que non cumpra as normas establecidas no Tratado. Polo tanto, a integración económica na área da moeda única refórzase claramente mediante a introdución deste mecanismo sancionador supranacional.

O TECG ten como obxectivo principal protexer e aumentar a estabilidade da zona do euro. Un dos seus aspectos fundamentais ten que ver coas esixencias necesarias para a súa entrada en vigor. Poderíase afirmar que por primeira vez na historia do proceso de integración comunitaria se prescinde da regra da unanimidade para a súa entrada en vigor (Closa, 2012). Ata este momento ningún tratado prescindira do consenso entre todas as partes asinantes para que os seus contidos entraran en vigor. Porén, o TECG establece claramente que *“O Tratado entrará en vigor unha vez que 12 Partes Contratantes cuxa moeda sexa o euro depositaran o seu instrumento de ratificación”*⁶. La fecha contemplada es el 1 de enero de 2013 o el primer día del mes siguiente al A data contemplada é o 1 de xaneiro de 2013 ou o primeiro día do mes seguinte ao depósito desta duodécima ratificación, elixindo aquela data que sexa anterior. A introdución deste novo sistema débese en gran medida ao desexo de evitar que suceda unha situación similar á acontecida no proceso de ratificación da fallida Constitución Europea, que non entrou en vigor polos resultados negativos dos referéndums celebrados en Francia e os Países Baixos. Con esta nova normativa ningún actor por si só tería suficiente forza para cancelar ou paralizar o proceso (polo menos no que a aspectos técnicos se refire) xa que sería necesario que como mínimo seis países “membros do euro” se posicionasen en contra do tratado.

4 Todos os Estados membros da Unión Europea (UE) a excepción de Gran Bretaña e a República Checa: Alemaña, Austria, Bélxica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polonia, Portugal, Rumanía e Suecia.

5 Que son os artigos 121, 126 e 136 do Tratado de Funcionamento da Unión Europea (TFUE), o Protocolo sobre o procedemento aplicable en caso de déficit excesivo (PDE) e o Pacto de Estabilidade e Crecemento (PEC), coas súas sucesivas reformas.

6 Artigo 14, apartado 2 do TECG.

Podemos distinguir tres apartados ben diferenciados no Tratado:

I. **Introdución dun Pacto orzamentario.** Neste apartado repóllense os valores de referencia do déficit público e os procedementos de sanción contemplados:

- “A situación orzamentaria dos Estados membros será de equilibrio ou superávit”⁷, como xa recollía o PEC orixinal. Porén introdúcese un “valor de referencia do 0,5 por cento de déficit estrutural”⁸, que é algo totalmente novidoso. Ademais, posto que resulta moito máis complexo quebrantar normas recollidas en leis nacionais que en leis comunitarias, establécese que este valor do 0,5 por cento “ten que introducirse no Dereito nacional dos Estados membros mediante disposicións que garantan o seu cumprimento”⁹.
- “Se a débeda pública supera o valor de referencia” recollido no PDE – do 60 por cento en relación ao PIB – terá que “reducirse a un ritmo medio dunha vinteava parte ao ano”¹⁰ como referencia, tal e como xa sinala a última modificación do PEC.
- “Agás que unha maioría capacitada de Estados membros cuxa moeda é o euro se opoñan, teranse que apoiar as propostas ou recomendacións formuladas pola Comisión Europea sobre a situación de déficit excesivo dun país que incumpra os valores de referencia”¹¹. Esta regra introdúcese para evitar situacións como a producida no 2003, no que Alemaña e Francia mediante unha maioría simple conseguiron paralizar os procedementos sancionadores abertos contra eles.
- Tanto a Comisión como calquera Estado membro que considere que outro Estado membro non introduce na lexislación nacional as normas do 0,5 por cento do déficit estrutural “terán potestade para someter o asunto ao Tribunal de Xustiza da Unión Europea”¹². “Este Tribunal poderá emitir unha sentenza vinculante, cuxo incumprimento por parte do Estado membro expedientado podería supoñerlle unha multa coercitiva do 0,1 por cento do seu PIB”¹³. Esta norma é un dos puntos clave do Tratado. Alemaña foi o principal defensor de establecer unha norma deste tipo, xa que lle outorga a posibilidade aos Estados de denunciar o incumprimento do tratado nun determinado Estado membro. Aumenta polo tanto a posibilidade de exercer unha vixilancia real sobre o marco orzamentario doutros países.

II. **Maior coordinación das políticas económicas e de converxencia, tratando de ofrecer unha imaxe de maior comunión política entre os distintos países:**

- “Os Estados membros terán que avisar con antelación ás institucións europeas cando vian emitir débeda pública”¹⁴, así poderán coordinar estas emisións entre os distintos países da zona euro e realizala no momento máis adecuado.

7 Artigo 3, apartado 1, letra a) do TCEG.

8 Artigo 3, apartado 1, letra b) do TCEG.

9 Artigo 3, apartado 2 do TCEG.

10 Artigo 4 do TCEG.

11 Artigo 7 do TCEG.

12 Artigo 8, apartado 1 do TCEG.

13 Artigo 8, apartado 2 do TCEG.

14 Artigo 6 do TCEG.

- Os países coa moeda única “terán que adaptar todas aquelas iniciativas e medidas necesarias para conseguir o correcto funcionamento da zona do euro”¹⁵. Mediante esta norma os países da Eurozona abren a posibilidade de que se decidan as políticas que teñen que adoptar desde fóra das súas fronteiras. Polo tanto existirá unha ampla redución da súa soberanía sobre políticas fiscais e orzamentarias.
- “Todas as grandes reformas sobre a política económica serán debatidas previamente entre os distintos países da Eurozona e coordinaranse se estes consideran que é a opción máis adecuada”¹⁶. De novo, ao igual que na medida anterior, obsérvase unha importante cesión de soberanía sobre as políticas fiscais e orzamentarias por parte dos países coa moeda única.

Fortalecemento da gobernanza da zona do euro, reforzando o marco institucional da Eurozona:

- Aumento do número de reunións dos países do euro: “os Xefes de Estado ou de Goberno dos países cuxa moeda é o euro reuniranse sempre que fose necesario e como mínimo dúas veces ao ano”¹⁷. Esta reunión recibirá o nome de “Cume do Euro” e nela debateranse todas as políticas destinadas a modificar a arquitectura xeral da zona do euro, e todas aquelas cuestións relacionadas coa aplicación do TCEG.
- “Nomearase un Presidente do Cume do Euro”¹⁸. Ao igual que co nomeamento dun Presidente Permanente do Consello Europeo, mediante este novo cargo inténtaselle dar forza institucional a esta reunión..

Como se pode observar, nestes artigos recóllense disposicións que confiren un maior traspaso de soberanía á UE do estipulado nos outros tratados reguladores das políticas orzamentarias (como o PEC reformado ou o PDE), sobre todo naqueles países que forman parte da zona euro. Polo tanto, o TCEG representa un gran paso na “tan ansiada” unión fiscal da Eurozona (e da Unión Europea), aínda que aínda queda un longo camiño por percorrer.

3. PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL TCEG

A situación de crise económica mundial que comezou a finais do ano 2007 afectou dunha maneira particular a Europa, producíndose un crecemento moi baixo na Unión Europea, que provocou unha forte recesión durante o ano 2009¹⁹.

Esta recesión provocou unha profunda deterioración das finanzas públicas europeas. A maioría dos Estados membros estiveran cumprindo os límites de débeda pública e déficit estrutural establecidos no PEC revisado²⁰. Pero debido ás consecuencias da crise os estados aumentaron as súas partidas de gasto público mentres que os seus ingresos se vían reducidos, polo que cada vez era maior o número de países que incumprían estas regras²¹. Con respecto ao criterio da débeda pública, no ano 2010 só “cumpriron” catro países: Eslovaquia,

15 Artigos 9 e 10 do TCEG.

16 Artigo 11 do TCEG.

17 Artigo 12, apartado 2 do TCEG.

18 Artigo 12, apartado 1 do TCEG.

19 Gráfico 1, na sección anexos.

20 Reforma de xuño de 2005.

21 Gráficos 2 e 3, na sección anexos.

Eslovenia, Finlandia e Luxemburgo, mentres que o criterio do tres por cento de déficit estrutural foi respectado en 2009 e 2010 por unicamente dous países: Finlandia e Luxemburgo. Ademais, nin a Comisión nin o Consello contemplaban abrir expedientes a todos estes Estados membros por incumprir o PEC revisado.

Gran parte dos mandatarios europeos sostían que unha das principais razóns de que a crise económica fose máis aguda na Unión Europea e na Eurozona que noutros lugares do mundo se debía ao incumprimento xeneralizado dos límites acordados no PEC revisado, xa que cunhas finanzas públicas débiles Europa non podía facer fronte aos vaivéns económicos. Cos datos negativos do PIB de 2009 na man, os mandatarios europeos comezaron un debate sobre se sería máis adecuado esixir o regreso ao cumprimento estrito dos criterios do PEC ou se pola contra este se debería reformar para obrigar a un maior rigor das finanzas públicas e para ter unha maior facilidade para impoñer sancións reais que obrigasen ao cumprimento das normas orzamentarias a aqueles Estados membros que coas súas actuacións puxesen en perigo ao resto dos países da Eurozona e a Unión Europea.

Nun primeiro momento os líderes europeos decantáronse por reformar a lexislación existente. A principios de novembro de 2011 adoptáronse seis medidas lexislativas que propuxera a Comisión Europea en setembro de 2010 nun paquete lexislativo denominado "Six Pack", que entrarían en vigor o 13 de decembro de 2012. O longo proceso necesario para lograr a súa aprobación puxo de manifesto a extremada lentitude das institucións europeas á hora de realizar reformas en sectores clave da economía, xa que se necesitou máis dun ano para conseguir a súa aprobación.

Porén, a crise económica continuaba sendo o gran problema da UE. Un dos principais motivos de que non se tivese logrado solucionar atopábase na desconfianza dos mercados financeiros ante a situación orzamentaria de varios Estados membros, e a reforma fiscal descrita no parágrafo anterior non fora suficiente para rebaixar esta tensión. Por iso a finais dese mes a Comisión Europea volvía iniciar un novo proceso lexislativo mediante dúas novas propostas. Non obstante, desde Alemaña e Francia non estaban dispostos a agardar como mínimo outro ano para conseguir que o marco orzamentario da UE se vise reforzado e albergaban serias dúbidas sobre a posibilidade de alcanzar un consenso con todos os socios da UE. Por este motivo comezaron a buscar outras alternativas. O diario alemán Bild publicaba unha información²² que marcaría as seguintes semanas na area europea: o presidente francés Nicolas Sarkozy e a chanceler alemá Angela Merkel estaban mantendo reunións secretas para propoñer no Consello Europeo de principios de decembro un novo pacto de estabilidade, presentado baixo a modalidade de acordo internacional e non de reforma dos tratados comunitarios. Mediante este sistema o acordo podería entrar en vigor nun tempo moito máis reducido, xa que non sería necesaria a aprobación por unanimidade dos Estados membros para a súa ratificación nin resultaba imprescindible obter o visto e prace da Comisión e o Parlamento Europeo.

A reunión do Consello Europeo celebrada en Bruxelas os días 9 e 10 de decembro de 2011 anticipábase como a reunión máis importante celebrada na area europea en moitos anos, sobre todo para os países do euro. Unha das solucións propostas por Alemaña e Francia para acabar coa crise financeira radicaba en recortar aínda máis a marxe de actuación dos Estados membros sobre as súas políticas orzamentarias, endurecendo as normas antes

²² En alemán: <http://www.bild.de/politik/inland/eg-vertrag/merkel-und-sarkozy-wollen-neuen-eu-vertrag-21237830.bild.html> (última consulta 03/11/12).

recollidas no PEC revisado ata un punto nunca visto. Como previran Angela Merkel e Nicolas Sarkozy, resultou imposible elaborar un novo pacto reformando os tratados xa que o Reino Unido se opuxo tallantemente ao rexeitarse un protocolo proposto polo primeiro ministro David Cameron sobre que os servizos financeiros británicos estivesen exentos de cumprir as normas fiscais comunitarias. Pero foi o único actor que nadou contracorrente posto que os demais Estados membros – mesmo aqueles países que non forman parte da moeda única – aceptaban elaborar un acordo internacional.

As ideas xerais deste novo pacto orzamentario, que se recollen na declaración dos xefes de estado e de goberno da zona do euro do 9 de decembro²³ son en esencia as medidas para “estabilizar a zona euro e superar a crise actual” que detallaran Angela Merkel e Nicolas Sarkozy varios días antes nunha carta remitida ao Presidente do Consello Europeo²⁴: “creación dun novo pacto orzamentario, apostando por unha coordinación reforzada das políticas económicas e desenvolvendo instrumentos de estabilización propios para facer fronte aos desafíos a curto prazo”.

A versión definitiva do Tratado internacional foi finalizada e aprobada por case todos os Estados membros da Unión Europea – coa excepción de Gran Bretaña e a República Checa – o 30 de xaneiro de 2012, na reunión informal do Consello Europeo celebrada en Bruxelas. Este acordo recibiu a denominación de “Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza na Unión Económica e Monetaria” (TECG).

A sinatura do TECG tivo lugar baixo o abeiro do Consello Europeo celebrado a principios de marzo²⁵. A consolidación orzamentaria seguía sendo polo tanto o obxectivo principal dos países que conforman a UE para lograr saír da crise económica.

4. PROCESO DE NEGOCIACIÓN DO TECG DESDE AS PERSPECTIVAS DAS TEORÍAS DA INTEGRACIÓN EUROPEA

A continuación examínanse as hipóteses que levaron á elaboración do TECG desde varias teorías e modelos teóricos da integración europea, aínda que convén resaltar que unha combinación de certas partes destes modelos e teorías proporcionarían, sen dúbida, unha visión máis atinada e axeitada das razóns que levaron á súa sinatura, xa que unha simple análise mediante unha única teoría non é o suficientemente completa para explicar un proceso tan importante e complexo. Noutras palabras: ningún enfoque illado ten suficiente forza por si só para ofrecer unha explicación de por que se elaborou este Tratado, malia que a teoría intergubernamentalista destaca sobre as demais.

A) Desde a óptica do Intergubernamentalismo (liberal)

A continuación explícanse os motivos polos que se pode analizar o proceso de reforma das políticas orzamentarias e de vixilancia durante estes últimos anos mediante o enfoque do intergubernamentalismo (liberal): en primeiro lugar abordárase o aumento de poder en mans do Consello Europeo, e en segundo lugar analizarase o papel de Alemaña neste proceso de revisión das políticas orzamentarias e de estabilidade dos Estados membros.

23 Pódese consultar esta declaración na seguinte páxina:

http://www.consiliium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/126673.pdf (última consulta 03/11/12).

24 Pódese consultar a carta en francés (non hai tradución oficial ao inglés) no seguinte enderezo:

http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/111207Lettre_adresse_e_a_M_Herman_Van_Rompuy.pdf (última consulta 03/11/12).

25 Consello Europeo de 1 e 2 de marzo de 2012 celebrado en Bruxelas.

O 1 de decembro de 2009 entraba en vigor o Tratado de Lisboa, que nun principio desprendía unha sensación dun maior grao de supranacionalismo no marco comunitario xa que certas disposicións no devandito Tratado reforzaban claramente a soberanía da Unión Europea, como os artigos referentes ao pleno recoñecemento dos Parlamentos nacionais²⁶ (que teñen unha maior participación nas actividades comunitarias); a posibilidade de que os cidadáns europeos poidan presentar iniciativas que poderán ser analizadas pola Comisión Europea²⁷ y el aumento de ámbitos en los que la legislación de la Unión Europea tiene que ser aprobada por el Parlamento Europeo²⁸. Estes artigos presentan un claro problema aos defensores do intergubernamentalismo, non hai que esquecer que durante estes dous últimos anos se produciu un enorme trasvase de poder ao actor máis intergubernamental: o Consello Europeo. O mesmo Tratado de Lisboa que intentou fortalecer a lexitimidade da Unión Europea mediante as medidas anteriormente mencionadas, tamén reforzou o panorama intergubernamental mediante a inclusión do Consello Europeo na arquitectura institucional da Unión Europea²⁹, e a creación dun novo cargo: o Presidente do Consello Europeo³⁰. Segundo o Tratado, esta persoa será elixida entre os membros da devandita institución e tratará de mediar entre os distintos Estados membros.

Nos últimos anos observamos que o papel desempeñado por Herman Van Rompuy – primeiro presidente permanente do Consello Europeo³¹ e recentemente reelixido para outros dous anos e medio³² – contribuiu a reforzar ao Consello Europeo na arquitectura institucional da Unión Europea.

O Consello Europeo divisou na crise financeira a oportunidade perfecta para converterse na institución con máis poder da UE, sendo actualmente a institución que realmente establece a axenda política da UE, deixando practicamente sen voz ao Parlamento Europeo e á Comisión Europea. Esta última institución tivo que loitar de maneira continua para non verse relegada do panorama europeo. En febreiro de 2010, a chanceler alemá Angela Merkel atacaba indirectamente a esta institución, sinalando nunha reunión informal do Consello Europeo que *“Nós, os xefes de Estado e de Goberno somos o [verdadeiro] goberno económico [da UE]”*³³. Esta afirmación foi respondida polo Presidente da Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso nunha intervención realizada ante Parlamento Europeo: *“A Comisión é o Goberno económico da Unión”*³⁴.

Tamén no ano 2011 podemos recoller outros exemplos da defensa realizada pola Comisión ante os métodos do Consello Europeo. Noutro discurso do Presidente da Comisión ante o Parlamento o 14 de setembro de 2011 sinalaba que *“un sistema baseado nunha cooperación intergubernamental non funcionou no pasado e non funcionará no futuro”*³⁵. No

²⁶ Artigo 12 do TUE

²⁷ Artigo 11.4 do TUE

²⁸ Artigo 294 do TFUE

²⁹ Artigo 13 do TUE

³⁰ Artigo 15.6 do TUE

³¹ Foi designado en novembro de 2009 e asumiu o cargo de maneira oficial o 1 de xaneiro de 2010.

³² No Consello Europeo de 1 e 2 de marzo de 2012, o seu mandato esténdese ata o 30 de novembro de 2014.

³³ Pódese escoitar esta afirmación en <http://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/informal-european-council-february-2010/joint-briefing-france-germany-part-1/P12/> (última consulta 03/11/12).

³⁴ Semanal Der Spiegel de 29 de novembro de 2011, en

http://internacional.elpais.com/internacional/2011/11/29/actualidad/1322559070_995200.html (última consulta 03/11/12).

³⁵ En inglés: SPEECH/11/572

mesmo debate parlamentario, o Comisario de Economía e Asuntos Monetarios Olli Rehn tamén sinalaba que *“o exceso de intergubernamentalismo e a falta de método comunitario limitaron as accións da UE”*.

Porén, é evidente resaltar que o proceso de reforma das políticas de estabilidade e orzamentarias pon en dúbida as palabras de Durão Barroso e Olli Rehn. Un dos principais problemas deste método intergubernamental radicaba na necesidade de que todos os países da Unión Europea estivesen de acordo coas medidas introducidas, pero este dilema resolveuse mediante dous tecnicismos: acudir á elaboración dun tratado internacional en vez de reformar os tratados xa existentes – unha vez Gran Bretaña ameazou con paralizar o proceso ao opoñerse a empregar as disposicións recollidas no artigo 48 do TUE – e prescindir do requisito da unanimidade para a entrada en vigor do TCEG e que este só necesite a súa ratificación en 12 dos 17 países da eurozona. A supresión da regra da unanimidade é un punto e á parte na historia da integración comunitaria, xa que esta circunstancia nunca se dera con anterioridade e claramente reforza o papel do Consello Europeo.

Tamén se pode observar o papel absolutamente determinante do Consello Europeo a partir das declaracións do Parlamento Europeo na súa resolución sobre o Consello Europeo de 30 de xaneiro de 2012³⁶– Consello no que se presentou a versión final do Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza na Unión Económica e Monetaria: *“[O Parlamento Europeo] reitera a súa opinión de que tería sido mellor acadar un acordo de acordo coa lexislación da UE.”*.

Pero o maior exemplo da deriva intergubernamental neste proceso atópase no artigo 8 do TCEG. Neste artigo réstase claramente poder á Comisión, xa que se establece a posibilidade de que calquera Estado membro que considere que outro Estado non incluíu as regras orzamentarias que se recollen no Tratado na súa lexislación nacional no prazo marcado – con independencia da opinión da Comisión – poderá someter a cuestión ao Tribunal de Xustiza. Este artigo outorga un poder sen precedentes aos Estados membros, facultándoos para controlar e vixiar aos seus vecinos, un dereito que foi reivindicado desde o principio desde o *“Bundestag”* alemán.

De feito Alemaña desempeñou un papel fundamental durante todo este proceso. A chanceler alemá Angela Merkel sinalaba en setembro do ano 2011: *“Este ano seremos o motor do crecemento de Europa”*. Durante esta crise Alemaña se afianzou como a potencia económica da UE, xa que as circunstancias colocárona nunha situación privilexiada. Ao ser a primeira potencia económica de Europa e gozar dunha confianza inquebrantable nos mercados financeiros, tamén demandou coas súas actuacións ser considerada a primeira potencia política. De feito, Alemaña por si soa enfrontouse ás institucións europeas rexeitando sempre numerosas propostas destas institucións supranacionais, como a posible emisión de débeda conxunta na Unión en vez de emitir débeda de carácter individual – eurobonos – petición que formularon en numerosas ocasións tanto o Parlamento Europeo³⁷ como a Comisión³⁸.

36 B7-0044/2012

37 Consultar a resolución do Parlamento Europeo de 15 de febreiro de 2012 sobre a viabilidade da introdución de bonos de estabilidade (B7-0016/2012).

38 Consultar o libro verde da Comisión sobre a viabilidade da introdución de bonos de estabilidade de 23 de novembro de 2011 (COM(2011) 818).

Hai que resaltar que as negociacións intergubernamentais no ámbito europeo foron dirixidas historicamente polos Estados membros máis grandes, xa que resultaban decisivos á hora de apoiar ou non unha reforma polo seu peso relativo. Os principais países son Alemaña, Francia, Gran Bretaña, Italia e, desde o Tratado de Niza³⁹ España e Polonia⁴⁰. Estes habitualmente adóitanse aliñar en varios bloques, para ter máis forza nas negociacións e ter máis posibilidades de acadar os seus intereses.

Por exemplo, no ano 1997, había dúas posturas diferentes sobre os candidatos a aceptar para entrar na terceira etapa da Unión Económica e Monetaria (UEM) (Heipertz & Verdun, 2010), lideradas por Alemaña e Francia⁴¹. A primeira defendía reforzar a disciplina fiscal da UEM introducindo un pacto de estabilidade, mentres que a segunda estaba en contra da implantación dun pacto desa natureza se este implicaba o establecemento de novas barreiras para entrar na terceira etapa da UEM. Desde unha óptica intergubernamentalista resulta sinxelo explicar esta situación de división. Os Estados membros aliñáronse nun bando ou outro en función dos seus intereses e ao final chegouse a unha especie de acordo intermedio no que ambos os dous bandos saíron gañando: estableceuse o PEC pero este non impediu a entrada de países como Irlanda ou Italia na terceira etapa da UEM. Desde unha óptica intergubernamentalista resulta sinxelo explicar esta situación de división. Os Estados membros aliñáronse nun bando ou outro en función dos seus intereses e ao final chegouse a unha especie de acordo intermedio no que ambos os dous bandos saíron gañando: estableceuse o PEC pero este non impediu a entrada de países como Irlanda ou Italia na terceira etapa da UEM.

Volvendo á negociación deste último Tratado obsérvase claramente que non existiron varios bloques. Desde o comezo das “negociacións”, houbo un actor fundamental, que foi Alemaña, que trataba de conseguir un Tratado que esixise unha maior estabilidade orzamentaria na Eurozona. Este país impuxo a súa proposta aos demais Estados membros e ás institucións supranacionais aproveitando de que a situación de crise financeira que sufría Europa permitía formular esta cuestión. O apoio de Francia, co seu presidente Nicolás Sarkozy á fronte foi unha valiosa axuda para conseguir obter este Tratado en tan pouco espazo de tempo. O entón presidente da república francesa, Nicolás Sarkozy decidiu apoiar a proposta alemá por dous motivos: en primeiro lugar, e en liña co enfoque das políticas domésticas, existía un importante interese de que a credibilidade da débeda francesa se mantivese no chanzo máis alto posible, a “triple A”. En segundo lugar, se a proposta saía adiante, ademais de conseguir fortalecer ao Consello Europeo e debilitar ao mesmo tempo á Comisión Europea, Francia converteríase xunto con Alemaña no núcleo desta institución, e restaba poder de decisión a outros Estados membros como Inglaterra. Desde o punto de vista intergubernamental, este apoio resultaba axeitado para os intereses franceses.

Os demais actores nacionais da Eurozona carecían da forza necesaria para enfrontarse contra os dous membros máis poderosos da moeda única e tiveron que aliñarse coa postura

39 Desde o cambio no reparto de votos no Consello recollido no Tratado de Niza (2001/C 80/01), que outorgaba un maior peso a estes dous países.

40 Cómpre resaltar que está previsto que o sistema de votos cambie a partir do 1 de novembro de 2014, segundo o estipulado no Tratado de Lisboa (artigo 238 do TFUE).

41 As posicións de Gran Bretaña e Italia non se tiñan en conta, xa que a primeira decidira non participar na UEM, mentras que á segunda se lle ignoraba debido á elevada débeda pública que tiña – aproximadamente 107% do PIB nos anos 1995 e 1996, segundo as estatísticas do FMI (http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/weorept.aspx?sy=1994&ey=1997&ssd=1&sort=country&ds=.&br=1&p1.x=61&p1.y=7&c=136&s=GGXWDN_NGDP&grp=0&a=) (última consulta 03/11/12).

defendida desde Berlín e París. Porén poderíase afirmar con que os resultados non foron igual de valiosos para ambos os dous países, xa que maioritariamente son favorables a Alemaña, como por exemplo na obtención do rigor orzamentario ou na limitación da actuación do Banco Central Europeo. Esta asimetría de poder permitiu que Alemaña saíse vencedora de practicamente todas as cuestións concernintes ao TECG.

B) Desde a teoría Neofuncionalista

As institucións supranacionais, sobre todo o Parlamento Europeo e a Comisión, implicáronse no proceso de analizar se era recomendable revisar o Tratado de Estabilidade na Unión Europea. Estes actores centrais do proceso, viñeron presentando múltiples propostas e iniciativas desde o primeiro momento. O Parlamento Europeo – que está emerxendo como un actor cada vez máis relevante na escena europea – contribuíu desde o principio con recomendacións á Comisión, como na súa resolución do 20 de outubro de 2010 con recomendacións sobre a mellora do marco para a gobernanza económica e a estabilidade da Unión⁴². Tamén se tiveron en consideración as análises das modificacións propostas realizados polo Banco Central Europeo (BCE), como no documento presentado ao Grupo Especial para a Gobernanza Económica en xuño de 2010⁴³.

Os actores sinalados no parágrafo anterior son sen dúbida os máis importantes nunha interpretación neofuncionalista da reforma do Pacto de Estabilidade. Pero tamén é imposible esquecer o fundamental labor que realizou o Consello Europeo en todo este proceso. Desde unha perspectiva intergubernamentalista (que se explicará a continuación) pódese argumentar que o papel predominante desta “institución comunitaria que reúne aos xefes de Estado e de goberno dos Estados membros” resta valor á tese neofuncionalista da revisión do PEC. Porén isto non é así: mediante un enfoque neofuncionalista o que se enfatiza é que os membros desta institución non realizan negociacións só en clave de interese nacional (Verdun, 2000), senón que hai unha idea subxacente de querer axudar a seguir contribuíndo á construción de Europa⁴⁴. Polo tanto mediante este enfoque faise fincapé en que nas reunións do Consello Europeo, os xefes de Estado e de goberno tratarán de chegar a acordos de forma conxunta.

A estreita colaboración entre a Comisión e o Consello Europeo obsérvase claramente nas distintas resolucións que se van adoptando ao longo do período 2010-2012. Xa en marzo de 2010 o Consello Europeo pedía a creación dun grupo de estudo presidido polo Presidente do Consello Europeo para analizar as posibles reformas do PEC, “en coordinación coa Comisión” para presentar medidas antes de que finalizase ese ano. En efecto, ese grupo foi creado no mesmo mes de marzo e presentou un informe a finais de setembro dese mesmo ano. Pois ben, as propostas do devandito informe teñen a súa orixe en dúas Comunicacións que a Comisión anunciara varios meses antes, en maio e xuño e que se recompilan en seis propostas lexislativas que esta adopta a finais de setembro. Neste documento catro das seis propostas lexislativas decidíronse mediante o procedemento lexislativo ordinario, recollido no artigo 294 do TFUE⁴⁵– coñecido con anterioridade ao Tratado de Lisboa como o procedemento de codecisión – que outorga igualdade de condicións ao Parlamento e ao

42 (INI (2010) 2099)

43 (BCE, 2010)

44 Esta idea de que os actores buscan construír Europa pódese deducir por exemplo da obra de Haas. (Haas, 1968)

45 Antigo artigo 251 do TCE

Consello para aprobar un proxecto legislativo que propuxera a Comisión. Esta característica de negociación comunitaria é de tendencia claramente neofuncionalista, xa que o Parlamento é a institución supranacional europea por excelencia.

Os críticos do neofuncionalismo argumentan que as recomendacións do Parlamento e da Comisión non foron na súa maioría tomadas en consideración unha vez se rexeitou aprobar a revisión da estabilidade e vixilancia orzamentaria vía reforma dos Tratados europeos – polo bloqueo de Gran Bretaña – e decidiuse recorrer á redacción dun tratado internacional (entre países, e para máis intergubernamental). De feito esta ausencia de aceptación das propostas formuladas foi recollida polo mesmo Parlamento Europeo na súa resolución sobre o Consello Europeo dos días 8 e 9 de decembro de 2011 de data 11 de xaneiro de 2012⁴⁶. É máis, neste mesmo informe o Parlamento Europeo lanza a seguinte advertencia: “[O Parlamento Europeo] lembra que a UE é un proxecto político baseado en valores comúns, nunhas institucións comúns sólidas e no respecto dunhas normas comúns”. Nótase que en apenas dúas liñas a palabra “comúns” se repite en tres ocasións. Resulta evidente que o Parlamento Europeo non ía permitir que non se tivesen en conta as súas consideracións.

Paralelamente, tamén a Comisión realizou unha chamada de atención, como ben se pode observar no discurso que realizou o Presidente desta institución, José Manuel Durão Barroso en Estrasburgo o 18 de xaneiro de 2012⁴⁷ sobre adirección que estaba collendo o anteproxecto do Tratado. O malestar obsérvase claramente nos seguintes extractos do discurso *“a Comisión desexa chegar a un acordo que respecte certo número de principios (básicos da Unión Europea) [...]. Porén, a semana pasada a Comisión estaba preocupada por algúns cambios introducidos no último borrador, que soamente levan á irritación e á división. Como consecuencia, a Comisión presentou [inmediatamente] emendas para asegurar que o texto é institucionalmente aceptable”*.

Estas advertencias tiveron o seu efecto: unhas semanas máis tarde, na Resolución do Parlamento Europeo sobre o Consello Europeo do 30 de xaneiro de 2012⁴⁸ o Parlamento *“considera que o texto definitivo mellora en varios aspectos o texto orixinal e que se incorporaron varias modificacións propostas polo Parlamento”*. Con respecto ás emendas da Comisión, esta mesma recolle que *“estas [emendas] foron na súa maioría aceptadas”*.

Polo tanto estes fragmentos demostran claramente que o rol do Parlamento Europeo e a Comisión foron importantes na elaboración do tratado internacional finalmente aprobado, e ao ser estes actores supranacionais outorgan valor a unha análise neofuncionalista deste proceso.

C) Desde o modelo teórico das Políticas Domésticas

O enfoque das políticas domésticas debería servir para explicar por que hai países que apoiaron con firmeza o Tratado, ou que é o que os incentiva a lograr un acordo deste estilo.

Por exemplo, como xa se destacou anteriormente, Alemaña xogou un papel determinante neste proceso. A opinión pública e a prensa tiveron moita importancia no papel desempeñado polo goberno do Bundestag. Moitos alemáns crían que a crise se produciu soamente porque outros Estados membros non procederon ás necesarias reformas estruturais

46 O Parlamento Europeo lamenta que o proxecto de acordo internacional relativo a unha unión para a estabilidade orzamentaria de 10 de xaneiro de 2012 non reflecta, a día de hoxe as propostas do Parlamento Europeo (B7-0005/2012)

47 En inglés: SPEECH/12/15

48 B7-0044/2012

e á austeridade orzamentaria, reformas que si tiveran que sufrir nas súas propias carnes. Os alemáns tiñan a percepción de que “terían que pagar polos deberes incumpridos noutros países”, e iso era algo que non estaban dispostos a soportar – esta opinión foi difundida e propagada pola maior parte da prensa sensacionalista alemá, o que tamén explica a alta porcentaxe de alemáns que compartían esta visión – A presión exercida por estes dous actores foi un dos motivos polos que Alemaña quería introducir a “regra de ouro” nos demais Estados membros, como xa se senalou na introdución deste capítulo.

Este enfoque tamén é útil para explicar por que dous Estados membros decidiron non asinar o Tratado.

Con respecto a Gran Bretaña, é de sobra coñecido o euroescepticismo de gran parte dos seus cidadáns. Por iso non resulta sorprendente que a actuación do presidente británico James Cameron no cume do Consello Europeo do 8 e 9 de decembro negándose a reformar os tratados existentes da Unión Europea para implantar máis disciplina fiscal⁴⁹ ((e que obrigou a aprobar estes cambios mediante un tratado internacional), fose adoptada en nome do “*interese nacional británico*” e que só fora criticada por un pequeno sector da poboación, malia que a posición deste país no marco comunitario se vira fortemente debilitada. De feito, estes pasos dados polo goberno británico nos últimos meses, que parecen afastar a Gran Bretaña da UE, son apoiados por un amplo sector da poboación⁵⁰. Ademais desta desconfianza cara as institucións europeas pola cidadanía británica, a principal razón da postura adoptada por David Cameron garda relación cos intereses do sector financeiro británico. Este tratado impón novas normas fiscais que limitarían en gran medida as actuacións das entidades británicas. A “City” londinense non estaba disposta a aceptar esta intromisión da UE na soberanía nacional e por iso presionaron para que o goberno non apoiase as reformas.

O caso da República Checa é máis complexo. Despois de varias sesións de debate no Parlamento checo, o aínda primeiro ministro checo Petr Nečas decidiu absterse de asinar o TECC. Tres foron os principais motivos que o levaron a adoptar esta decisión⁵¹:

- I. A ausencia nos cumes da eurozona da República Checa.
- II. O Tratado non achegaba nada de interese á República Checa, xa que este país tratará de mellorar a consolidación fiscal pola súa propia conta.
- III. A complexa situación doméstica en canto ao proceso de ratificación do Tratado.

Porén, estes tres argumentos defendidos polo primeiro ministro Nečas poden ser facilmente rebatidos (Král, 2012).

- Con respecto ao primeiro punto, este Tratado ofrece a posibilidade aos países que están fóra da moeda única de acudir aos cumes da Eurozona, como mínimo unha vez ao ano ou sempre e cando se traten temas de competitividade ou reforma da arquitectura da Eurozona⁵². Nečas defendeu que unha das razóns de maior peso na súa decisión de non asinar o pacto fiscal era que desexaba que a República Checa tivese unha maior participación nos cumes do Euro. Pero ao mesmo tempo, afirmou

49 Para coñecer máis a fondo a actuación do Primeiro Ministro británico, ler (Research Paper 12/14)

50 Nunha sondaxe posterior ao bloqueo británico no Cume Europeo do 8 e 9 de decembro, realizado pola empresa “Ipsos MORI” para o Daily Telegraph, un 60 por cento da poboación británica revisaría a pertenza do país á UE.

51 Para coñecer máis outros motivos esgrimidos por Nečas, ler a análise de Miller (Miller, 2012).

52 Artigo 12.3 do TECC..

que non confiaba en que este país tivese maior peso ata a súa entrada no euro, polo que resultou sorprendentemente incoherente ese argumento.

- Tamén resulta chocante a afirmación de que o goberno checo realizará todas as medidas de consolidación fiscal pola súa conta. A maioría dos tratados seguen a política económica defendida polo goberno checo. De feito, se o Partido Democrático Cívico lograra implantar na constitución unha norma que limitara o déficit público, limitando así as actuacións de futuros gobernos, sería este partido o que saíría beneficiado, xa que estaría en liña coas directrices económicas que persegue.
- O punto máis polémico ten que ver co razonamento de que existían moitos factores que impedirían que o TCEG fose ratificado. Segundo as súas impresións, a poboación checa rexeitaría a cuestión en referendo, e o Presidente Václav Klaus – cuxa sinatura é imprescindible para ratificar o tratado – non estaría polo labor de aceptar unha intromisión soberana europea. Porén, na constitución da República Checa non está recollida ningunha obriga de convocar un referendo para unha cuestión desta natureza, e poderíanse realizar todas as operacións dentro do marco parlamentario. Sobre o euroescepticismo de Klaus, de sobra coñecido, hai que lembrar que remata o seu mandato en febreiro do próximo ano, e polo tanto poderíase aprazar ata despois desa data.

Resultan polo tanto totalmente contraditorios os argumentos defendidos polo primeiro ministro Nečas, e non ofrecen unha explicación tan lóxica como no caso de Gran Bretaña.

5. CONCLUSIÓNS

O TCEG é un instrumento axeitado para coñecer mellor o proceso de integración comunitaria. O sistema de contrastación a través das teorías da integración europea empregado neste traballo outorga unha maior comprensión deste novo fito do proceso de integración europea e permite coñecer máis a fondo o funcionamento da Unión Europea. Cómpre subliñar que é practicamente imposible que unha única teoría explique unha determinada política europea por si soa: o número de actores implicados e os detalles técnicos inherentes ao proceso de integración europeo aumentaron exponencialmente desde que Haas formulou nos anos 60 a súa proposta para interpretar os cambios que estaban sucedendo na Europa daquela época, cambios que case con toda seguridade seguirán producíndose no futuro.

Coa teoría “neofuncionalista” sinalábase a existencia dunha evidente lóxica funcional e económica na Eurozona que esixía solucións institucionais aos problemas derivados da unión monetaria. As regras de estabilidade orzamentaria establecidas no obsoleto Pacto de Estabilidade (PEC) de 1997, reformadas no ano 2005 non eran axeitadas nin suficientes para garantir unha forte estabilidade económica e unha alta consolidación orzamentaria na área do euro. A existencia de actores con enormes diferenzas nas súas políticas orzamentarias nun medio no que a soberanía sobre a política monetaria se ubicaba nun ente supranacional non resultaba admisible nin axeitada. Xunto a isto, o mediocre cumprimento das normas existentes no PEC presaxiaba que non se estaba avanzando polo bo camiño. Polo tanto resultaba de vital importancia acometer canto antes a revisión desas normas para acadar unha maior disciplina orzamentaria.

O enfoque das “*políticas domésticas*” é o máis apropiado para explicar a decisión da República Checa e Gran Bretaña de non asinar o TCEG (aínda que no Tratado se contempla a posibilidade de que o acepten nun futuro⁵³). Tamén permite explicar por que Alemaña apostou decisivamente por este asunto: esta é a maneira idónea para plasmar na política europea a súa política monetaria nacional baseada na constitucionalización da regra de control do déficit; noutras palabras, podería afirmarse que esta ferramenta, ao perseguir unha maior estabilidade financeira e fiscal nos Estados membros, resulte amplamente beneficiosa para os intereses alemáns.

Porén, a visión predominante con respecto á elaboración do TCEG é a intergubernamentalista. Desde as posicións do “*intergubernamentalismo (liberal)*” destácase a posición dominante dos Estados membros fronte outras institucións comunitarias, sobre todo a través dos labores que realizaron a partir das reunións do Consello Europeo. Tamén é imprescindible subliñar a enorme importancia que no devir do proceso tivo Alemaña. Mediante o TCEG conseguiron influir nas políticas fiscais dos outros membros do euro, impoñendo a obriga de recoller constitucionalmente (ou mediante disposicións de rango similar) un límite ao déficit estrutural e á débeda pública.

Se non houberse tido lugar unha crise económica tan fonda na Eurozona (situación que Alemaña usou para defender a necesidade dunha maior coordinación orzamentaria na Unión Europea) non se tería alcanzado un acordo deste tipo. E aínda que a ratificación deste Tratado está a día de hoxe no aire, este acontecemento non é un simple paso máis na construción europea: o Tratado de Estabilidade, Coordinación e Gobernanza é a primeira peza do puzzle da unión fiscal europea, unión que chegará probablemente antes do que pensamos.

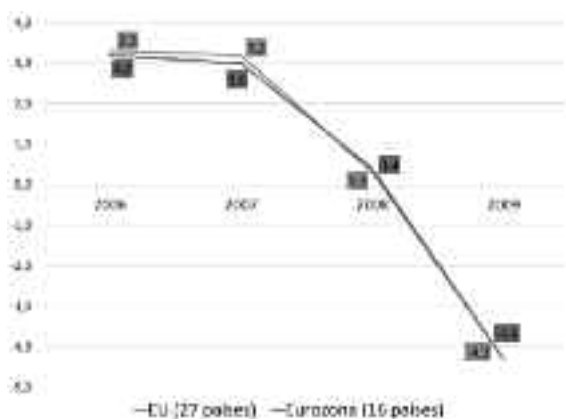
6. BIBLIOGRAFÍA

- BCE (2010), *Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del eurosistema para la zona del euro*, xuño.
- BINI-SMAGUI, Lorenzo; PADOA-SCHIOPPA, Tommaso e PAPADIA, Francisco (1994), *The transition to EMU in the Maastricht Treaty*, Essays in international finance nº194, Princeton University, New York.
- BÖLÜKBAŞI, Tolga (2007), *Plus ça change...? The European social model between “economic governance” and “social Europe” from the Maastricht Treaty to the European Constitution*, en VERDUN, Amy, ed. “Political and Monetary Consequences of Economic and Monetary Union: Taking Stock of the First Eight Years”, Nova Science Publishers, New York, 25-56.
- HAAS, Ernst (1968), *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957*, 2ª ed, Stanford University Press.
- HEIPERTZ, Martin y VERDUN, Amy (2010), *Ruling Europe: the Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge University Press.
- HENRIQUE ALVES, Rui e AFONSO, Oscar (2008), *Evaluación de la reforma del pacto de estabilidad y crecimiento: ¿nuevo y mejor?*, Ekonomiaz: Revista vasca de economía nº67, 392-409.
- KRÁL, David (2012), *Why the Czechs did not sign up to the fiscal treaty*, EPIN Commentaries nº 9, Centre for European Policy Studies, Bruselas.
- MILLER, Vaughne (2012), *The Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union: views in other EU Member States*, IADS, House of Commons Library.
- VERDUN, Amy (2007), *Political and Monetary Consequences of Economic and Monetary Union: Taking Stock of the First Eight Years*, Nova Science Publishers, New York.

53 Mediante o artigo 15 do TCEG.

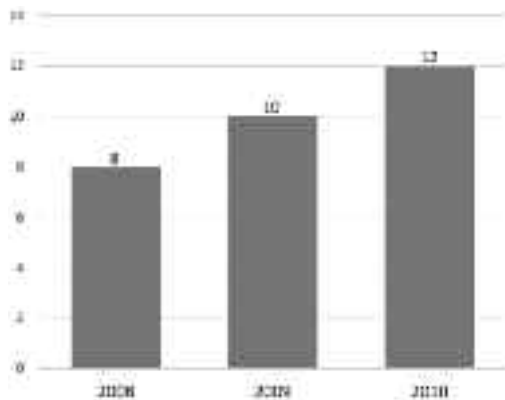
7. ANEXOS

Gráfico 1. Taxa de crecemento do PIB en % con respecto ao ano anterior



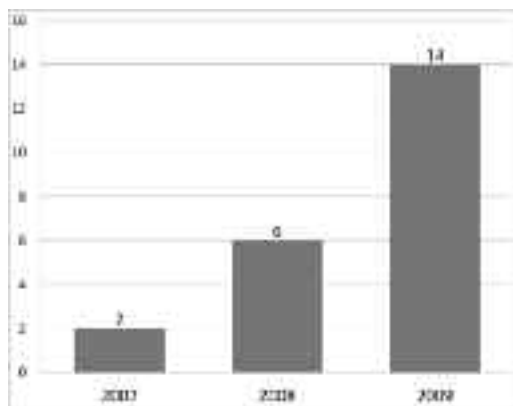
Fonte: Eurostat

Gráfico 2. Número de países da Eurozona (16 membros) que incumpren a regra da débeda pública



Fonte: Eurostat [tsieb090]

Gráfico 3. Número de países da Eurozona (16 membros) que incumpren a regra do déficit estrutural



Fonte: Eurostat [gov_dd_edpt1]

Summary

JOSÉ MARÍA TUBÍO SÁNCHEZ, RAFAEL CRECENTE
MASEDA_[7-25]

***Understanding local land-use planning in Galicia.
The example of the land-use act LOUPMR***

Local land-use planning is one of the most complex tasks that local authorities can carry out. There is a lack of research on the factors that are related with adoption or rejection of land-use planning by municipalities. The aim of this work is to understand, from a empirical and theoretical approach, the behaviour of local authorities in Galicia when adopting the Land-Use Planning Act of 2002 (called LOUPMR). Attention is paid particularly to the reasons that led municipalities to adopt the act (or to reject it). Results show that most of the ideas developed in Galicia to justify the resistance to adopt land-use plan by the municipalities, are not completely explanatory of the LOUPMR's implementation pattern.

Key words: local administration, urbanism, local financing, land uses, property rights

- & -

FRANCISCO JESÚS FERREIRO SEOANE_[27-38]

The entrepreneur and its conceptualization

An entrepreneur needs to have a clear vision of the central processes of management and he needs ample knowledge on decision making to be able to further his business in a proactive form. Included in this article the concept of an entrepreneur from his origins. And there will be a review of all the authors who have been conceptualizing the above mentioned term for years. The importance family

enterprise will also be analyzed. This article concludes with a new definition of an entrepreneur, with all that has been previously develop and contributing a series of motives from which originates this concept of an entrepreneur.

Key words: entrepreneur, entrepreneurship, family enterprise.

- & -

M. EN C. JOSÉ DE JESÚS JAIME GUZMÁN_[39-47]

"Plural-integral" model of primary health care and satisfaction of users

This paperwork aims to propose the implementation of a plural-complete model of primary health care in Mexico that speeds up the access of people to these services and ensures the satisfaction of users. Methods: A review and critical bibliography analysis was carried out on the topic to improve the proposal. Findings: in various countries, there have been implemented primary health care-oriented health care systems and better results are on the health of the inhabitants and are more efficient. Conclusions: in order to improve the quality of Primary Health Care (PHC) in Mexico. It is proposed the development of a plural-complete model allowing free choice of the doctor of care system that the patient of family decides. That has public financing or mixed program, depending of the case and has a certified technical quality assurance.

Key words: primary health care, quality of care, satisfaction of users.

- & -

Online Citizens participation: the South Korean Case and the Conformation of the 2030 Generation

The called 2030 generation -in reference to young people between 20 and 30 years old- began to emerge as a prominent social force when discovered how to make the most of the opportunities offered by the Internet, in the starting in the non-political level and conforming, latter, a cohesive group actively involved in the public policy agenda in South Korea. The aim is to examine the way in which these young persons were doing of the Internet a space for the political practice and being constituted in a relevant actor in the political South Korean field, opposing the disinterest in politics and its manifestations that commonly are attributes to the young. For it, we realized a path of the trials and political employments of the Web emphasizing the most relevant cases, in the meaning that they helped to materialize aspects of the potential of action of the netizens.

Keywords: Internet, politics, citizen participation, South Korea, youngs.

- &

JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ, ERNESTO GUERRA GARCÍA, MARÍA EUGENIA MEZA HERNÁNDEZ_[67-84]

Social evaluation of investment projects for Wixarikas indigenous communities.

This paper analyzes aspects of the problem that occurs in the social evaluation of investment projects for indigenous communities' Wixarikas (Huichols). A project in this context make particularly complex the evaluation. On the socio-economic perspective with which it is evaluated comes into play the incommensurability of social and intercultural issues that cannot be ignored. It is addressed the questions that have arisen in the development of this type of project and presents a theoretical framework for the methodological proposal of socio-cultural evaluation.

Keywords: Social evaluation of investment projects, socio-intercultural evaluation, indigenous communities, Wixarikas.

- &

Analysis of the "Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union" as a new milestone in European integration by using Integration Theories.

This paper analyzes the Treaty on Stability, Coordination and Governance in Economic and Monetary Union as a new milestone of community integration. The first section outlines the previous budgetary surveillance rules adopted by the EU. In the second chapter the new fiscal treaty will be described, noting its main novelties regarding the previous legislation. In the third part it will be provided an overview of the negotiating process of this fiscal pact in the community arena, explaining the main reasons that led the EU to bet decidedly for a greater fiscal discipline. Then it will be explained the different positions taken by different member states in that negotiation process from the European Integration Theories field. The last section summarizes the conclusions of the paper.

Key words: fiscal compact, monitoring and surveillance budgetary, theories of European integration, public debt, public deficit.

- &

Normas de publicación

1. As propostas de colaboración coa revista *Administración & Cidadanía* remitiranse como arquivo adxunto nunha 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 que vaian 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 3.000 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 ao inglés de non ser esta a lingua empregada na redacción do traballo;
- b. nome, apelidos e afiliación institucional do/a autor/a ou autores/as;
- c. un resumo (dun máximo de 150 palabras) no idioma en que se presenta o texto principal e a súa tradución a 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, así como a súa tradución a 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 referente ao estilo, e respectarán ademais os seguintes requisitos formais:

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

En caso de que se citen varias obras de idéntica autoría publicadas no mesmo ano, a indicación do ano estará acompañada dunha letra do alfabeto (comezando pola «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 tratarse dunha serie, indicaranse o título e o número do volume ou a 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 do 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. y 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 ciudadana. México. Agencia Federal de Administración Pública, *Mimeo*.
- d. Os documentos, fontes ou bases de datos publicados en Internet deben indicar a URL respectiva 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/a ou autores/as, autoría, título, editorial, lugar e data da obra recensionada.

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

Avaliación dos 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 os dous inclusive, incluíranse no proceso de avaliación anónima correspondente al número 1 do volume do ano seguinte, que sairá da imprenta no mes de xuño.

Dereitos de autoría_

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



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.