

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 &
ciudadanía.

– VERSIÓN CASTELLANO –

Consejo Editorial

_PRESIDENTA

SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ.
[Directora de la Escola Galega de
Administración Pública].

_DIRECTOR

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

_SECRETARIA DE REDACCIÓN

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

_VOCALES

CELIA SZUSTERMAN.
[Universidad de Westminster - Londres].

RICARDO GARCÍA MIRA.
[Universidad de A Coruña].

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

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

VICENTE GONZÁLEZ RADÍO.
[Universidad de A Coruña].

SUSANA RUIZ SEISDEDOS.
[Universidad de Jaén].

XOSÉ CARLOS ARIAS.
[Universidad de Vigo].

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

_ Administración & Cidadanía se publica con una periodicidad semestral.

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

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

EDITA:

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:

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

Sumario



_ ARTÍCULOS

[7-102]

_ Tubío Sánchez, José María e Rafael Crecente Maseda (Universidade de Santiago de Compostela), **«Entendiendo el planeamiento municipal en Galicia. La implantación de la LOUPMR».**

[7-26]

_ Ferreiro Seoane, Francisco Jesús (Universidade de A Coruña e Universidade de Santiago de Compostela), **«La figura del emprendedor y su conceptualización».**

[27-38]

_ 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».**

[39-47]

_ 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».**

[49-66]

_ 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 wixarika».**

[67-84]

_ 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».**

[85-102]

_ SUMMARY

[103-104]

_ NORMAS DE PUBLICACIÓN

[105-106]

Entendiendo el planeamiento municipal en Galicia. La implantación de la LOUPMR



& *Resumen/Abstract: El planeamiento urbanístico es una de las tareas más complejas que puede desarrollar una administración local. Existe una escasa investigación de cuáles son los factores que están en relación con la adopción o el rechazo del planeamiento general por parte de los ayuntamientos. En este trabajo se trata de entender, desde una aproximación empírica y teórica, el comportamiento de la administración local en Galicia a la hora de adaptarse a la ley 9/2002 de Ordenación urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia. En particular se presta atención a las razones que llevaron a los ayuntamientos (o que fueron reacios) a adaptar su planeamiento a esta ley. Los resultados de este estudio muestran que gran parte de las ideas desarrolladas en Galicia para justificar la resistencia a adoptar el planeamiento, no son del todo explicativas del patrón de implantación de la LOUPMR explicativas do patrón de implantación da LOUPMR. &*

& *Palabras clave: administración local, urbanismo, financiación local, usos del suelo, derechos de propiedad.*

1. INTRODUCCIÓN

La clasificación del suelo a nivel municipal tiene unas implicaciones jurídicas, catastrales, hipotecarias y registrales que por su relevancia económico-administrativa para la administración local, convierte la ordenación del término municipal en una de las tareas más complejas que los ayuntamientos pueden acometer, hasta el punto de ser una actividad clave para conseguir una administración eficaz. Dicho esto, en Galicia se suele referir a la ordenación del territorio en general, y al urbanismo en particular, como “caos” (García Vidal, 2003), como mezcla de “feísmo e impunidad” (Castro Martínez y Otero Iglesias, 2007), como “desfeita” (Mosqueira Lourenzo y Silva Méndez, 2005), o de una forma más directa y simple, como “problema” (Lois González y Aldrey Vázquez, 2011; Pino Vicente, 1995; 2010). A pesar de que en Galicia existe una línea de pensamiento territorial propia, tal como apunta Precedo Ledo (2006), la sensación con respecto al planeamiento es la de una frustración colectiva. El hecho de que en Galicia se hayan aprobado en los últimos 25 años 3 leyes del suelo parece acreditar esta frustración. Esta situación del planeamiento tiene, evidentemente, consecuencias directas para la administración local, para su funcionamiento, legitimidad ante la ciudadanía, financiación y garantías en la obtención del bien común.

A pesar de la visión negativa general sobre el planeamiento, Galicia es muy diversa y existen grandes diferencias entre los municipios. Por otra parte la ley del suelo vigente representa un cambio radical en los objetivos que se ha marcado el gobierno autonómico con respecto a la función del planeamiento. Sin embargo, en torno a esto hay muchas preguntas sin responder. Algunas de ellas son muy básicas, como por ejemplo: ¿qué ayuntamientos se han adaptado a esta ley del suelo? ¿Qué características tienen? ¿Por qué lo han hecho? ¿Qué ayuntamientos no se han adaptado? ¿Por qué no lo han hecho?

A pesar de la importancia del planeamiento municipal para la administración local, el hecho de que apenas existan estudios en Galicia que traten de responder con rigurosidad a este tipo de preguntas tan básicas resulta cuanto menos insólito, además de demostrar la poca importancia que se tiene dado desde la universidad en Galicia a la ordenación del territorio en general, tal como ya tienen afirmado algunos autores (Dalda Escudero, 2008; Crecente Maseda, 2009).

Este trabajo trata de, a través del estudio de la adopción de la ley del suelo vigente, desarrollar una aproximación a la comprensión del planeamiento en Galicia, que de alguna manera permita superar las barreras interpretativas que hasta ahora han sido dominantes en Galicia a la hora de comprender la ordenación del territorio. El trabajo se desarrolla en dos apartados principales. El primero de ellos se centra sobre todo en tratar de caracterizar los ayuntamientos que se han adaptado a la última ley del suelo aprobada en 2002, así como en la caracterización de aquellos ayuntamientos que aún no han comenzado trabajos de redacción de sus planes de acuerdo a esta ley. En un segundo apartado se tratan de valorar las principales razones que se han dado en Galicia para explicar la resistencia de los ayuntamientos a adoptar planeamiento. Estas razones se contrastan con un análisis empírico y con las aportaciones teóricas de la literatura internacional sobre planeamiento. En un último apartado de conclusiones, se elabora brevemente una explicación que permite entender el comportamiento de las administraciones locales con respecto al planeamiento en general y con respecto a la adopción de la vigente ley del suelo en particular.

Por último añadir que el origen de esta investigación está en un trabajo de la alumna Lucía Trancón Loureiro realizado en el marco del masterterra.usc.es

2. LA ADOPCIÓN DE LA LOUPMR EN LOS AYUNTAMIENTOS GALLEGOS

La oportunidad de la aprobación de la ley de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia (de ahora en adelante LOUPMR) en el 2002 vino sin duda dada por las sentencias del Tribunal Constitucional de 5 y 11 de julio de 2001, y de 27 de febrero de 2002, donde se trataban de aclarar las competencias tanto estatales como autonómicas en la designación de clases de suelo. Sin embargo, la aprobación de la LOUPMR fue mucho más allá de lo que sería necesario para adaptar la anterior ley del suelo de 1997 al nuevo marco estatal. La LOUPMR terminó por convertirse en una ley que regulaba los usos edificatorios en el medio rural de una forma más restrictiva que las leyes anteriores. No se podría entender este considerable cambio en la regulación de usos en el espacio rural sin recordar el clima en el que se redactó la propia ley. El 19 de mayo de 2001, el periódico *La Voz de Galicia* iniciaba una campaña sobre el feísmo con el titular “La agonía del paisaje gallego”. El impacto de esta campaña fue determinante para entender los objetivos de la nueva ley del suelo (García Vidal, 2002; Tubío-Sánchez et al., 2012).

Una década después de la aprobación de la LOUPMR, los resultados de su implantación se pueden considerar como bastante irregulares. A pesar de que la propia ley obligaba a los ayuntamientos a adaptar o redactar su planeamiento antes de 2006, hasta 2011 únicamente 53 ayuntamientos han redactado un PGOM en conformidad con esta ley. Si de estos 53 ayuntamientos se restan aquellos que comenzaron trabajos de redacción anteriores a la entrada en vigor de la ley, además de restarle 2 ayuntamientos a los que se les ha suspendido planeamiento y se les ha obligado a adaptarse, quedan tan sólo 31 ayuntamientos que han seguido el mandato legal por iniciativa propia, lo que significa tan sólo un 10% de los ayuntamientos en 10 años. Se puede pensar que se trata de un bajo grado de conformidad con la legalidad, pero también hay que decir que la mayor parte de los ayuntamientos está trabajando en la redacción del planeamiento. Solamente un 6% de los ayuntamientos no ha contactado aún con el gobierno autonómico para iniciar la redacción del plan. En la tabla n.º1 se expone el número de ayuntamientos en una determinada situación con respecto a la LOUPMR.

Tabla 1 Número de ayuntamientos y situación en relación a la ley 9/2002

	CÓDIGO	SIGNIFICADO	NÚMERO DE AYUNTAMIENTOS
PGOM-LOUPMR	A	Ayuntamientos que tienen planeamiento basado en la LOUPMR, que comenzaron el plan después de que se haya aprobado dicha ley.	31
	B	Ayuntamientos que tienen planeamiento basado en la LOUPMR, pero que comenzaron el plan en base a leyes anteriores	19
		Ayuntamientos acogidos a la 3ª DT de la LOUPMR	24
	D	Ayuntamientos con planes suspendidos.	2
	C	Ayuntamientos que están trabajando en el planeamiento	221
	E	Ayuntamientos que aún no han contactado con la Xunta	18

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del COAG

¿Qué características tienen los ayuntamientos que han aprobado un plan y qué características tienen aquellos que aún no han iniciado los trámites de redacción? Para responder a esta pregunta es necesario contemplar una serie de características que pueden ser relevantes a la hora de entender el comportamiento de los ayuntamientos para decidir adaptarse o no a la LOUPMR. Estas características son las siguientes:

- 1) Tipo de figura de planeamiento y su antigüedad.
- 2) Color político del equipo de gobierno y su continuidad en el tiempo.
- 3) Características físicas y socioeconómicas de los ayuntamientos.

Estas tres características se analizan tanto para los ayuntamientos que se han adaptado como para los que aún no han iniciado los trámites. No se analizan las características de los 221 ayuntamientos que están trabajando en la redacción del plan y que permitiría tal vez conocer las causas por las que demoran tanto su aprobación. Esto se hace así por razones prácticas, pues no ha sido posible conseguir datos sobre las tramitaciones de los planes y por qué analizar esta cuestión necesitaría de un análisis cuantitativo que va más allá de lo que se pretende en este trabajo.

A continuación se analizan estas 3 características para los ayuntamientos que se han adaptado a la ley del suelo.

2.1. La influencia del tipo de figura de planeamiento y su antigüedad en el momento en que se aprobó el plan

En la tabla n.º2 se hace una división de los municipios en 3 grandes grupos. Aquellos que han aprobado un PGOM adaptado a la LOUPMR, aquellos municipios que ya han iniciado la redacción, y aquellos municipios que aún no han iniciado la redacción. Como hemos visto en

Tabla 2. Edad de la figura de planeamiento de los ayuntamientos en 2002

	CÓDIGO	SITUACIÓN DEL PLANEAMIENTO	Edad media planeamiento en 2002 (en años)	Figura previa*
PGOM-2002	A	Ayuntamientos que tienen planeamiento basado en la LOUPMR, que comenzaron el plan después de que se aprobara dicha ley.	15	35% NSPM
				15% Plan General
				51% Sin planeamiento
	C	Ayuntamientos que están trabajando en el planeamiento	10	50% NSPM
				20% Plan General
				30% Sin planeamiento
	E	Ayuntamientos que aún no han contactado con la Xunta	4	100 % Plan General

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del COAG. * En el caso de los municipios que no se han adaptado, las figuras siguen siendo las actuales.

la tabla 1, este último grupo es el más numeroso, con 221 municipios. En estos tres grupos se analizan dos características: 1) la edad del planeamiento que tenían los municipios cuando se aprobó la LOUPMR; 2) la figura previa que tenían los municipios que se han adaptado a la LOUPMR (en el caso de los municipios que no se han adaptado y que aún no han comenzado los trabajos, la figura aún es, evidentemente, la actual).

En la tabla se observan dos hechos que son relevantes. El 50% de los ayuntamientos que se han adaptado a la LOUPMR tenían vigentes en el momento de adaptarse unas normas subsidiarias de planeamiento municipal o un plan general. Sin embargo, el 70% de los ayuntamientos que aún están trabajando en la redacción del plan, tienen vigentes normas subsidiarias o un plan general, mientras que los ayuntamientos que aún no han iniciado trabajos de redacción tienen casi todos un plan general. Esto indica que los ayuntamientos que tenían figuras de planeamiento previas, y en especial un plan general, son mucho más remisos a adoptar planeamiento. El segundo hecho interesante a resaltar se refiere a la antigüedad de las figuras de planeamiento de los ayuntamientos cuando se aprobó la LOUPMR en 2002. La edad media de las figuras en los ayuntamientos que se han adaptado era de 15 años. Por otra parte, aquellos municipios que están aún adaptándose hoy tenían en 2002 figuras de planeamiento con una media de 10 años de antigüedad, mientras que los ayuntamientos que aún no han iniciado la redacción tenían una figura de planeamiento con una antigüedad de 4 años. Esto parece indicar que cuanto mayor es la antigüedad de las figuras de planeamiento, mayor es la voluntad por parte de los ayuntamientos para adaptarse a la LOUPMR.

Se comprueba entonces que dos de las características que tienen los ayuntamientos que se han adaptado a la LOUPMR son: a) tienen tendencia a no tener figuras de planeamiento en vigor; b) si tienen figuras de planeamiento, éstas suelen ser de las más obsoletas en Galicia.

2.2. Color político del equipo de gobierno y su continuidad en el tiempo

El partido político del equipo de gobierno puede tener gran relevancia a la hora de decidir redactar un plan general. Esto es debido a que los partidos políticos tienen una diferente visión de cuál debe ser el grado de intervención del gobierno en el mercado o en las decisiones de los ciudadanos. Por otra parte también es relevante considerar no solamente el color político, sino también la estabilidad, pues esto facilita que en un contexto donde la tramitación de los planes es cada vez más larga, esta tramitación no se vea interrumpida por cambios de gobierno. En la tabla nº. 3 se representan estas dos

Tabla 3. Partidos políticos en las alcaldías durante las legislaturas 2003-2007 y 2007-2011.

Partido político que formaba el equipo de gobierno	Municipios que han aprobado un PGOM conforme a la LOUPMR (en %)	Municipios que no han iniciado la redacción de un PGOM adaptado a la LOUPMR (en %)
PP	48,4	52,6
PSdG	28,8	10,5
BNG-PSdG	3,2	-
Otros	3,2	5,3
Cambio de partido	19,3	31,6

Fuente: Elaboración propia

características. En la primera columna se sitúan los ayuntamientos que adoptaron un plan adaptado a la LOUPMR y los partidos políticos (en porcentaje) que no han abandonado la alcaldía en el período que corresponde a las dos legislaturas municipales (desde 2003 hasta 2011), así como el porcentaje de cambio de partido en esas dos legislaturas.

Esta tabla aporta dos características relevantes de los ayuntamientos a la hora de entender la influencia que tiene el partido político en la decisión de aprobación de un plan o de no iniciar los trámites. La primera característica es que el PP es el partido dominante tanto en los ayuntamientos que decidieron aprobar un PGOM como en aquellos que aún no han contactado con la Xunta para comenzar su redacción. En ambos casos representa en torno a la mitad de los ayuntamientos. La segunda característica a resaltar es que el PSdG tiene una presencia casi tres veces superior en los ayuntamientos que decidieron aprobar un PGOM que en los ayuntamientos que aún no han iniciado los trámites.

En cuanto a la continuidad del mismo equipo de gobierno y su relación con la aprobación o la resistencia a adoptar planeamiento, se observa que los ayuntamientos que sí adoptaron un plan de acuerdo a la LOUPMR tienen un porcentaje considerablemente menor de cambios de gobierno en las dos legislaturas (19,3 %) que los ayuntamientos que aún no han iniciado los trámites (31,6 %). Este hecho parece indicar que existe una relación entre la continuidad del gobierno con la decisión de tratar de aprobar un plan general.

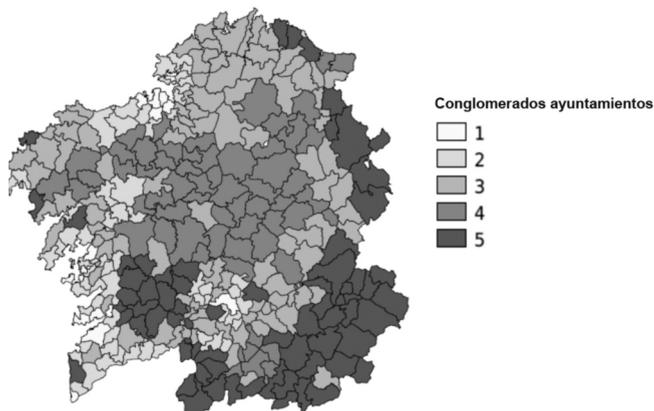
Como conclusión se puede decir que el PP es el partido político que ha aprobado más planes de acuerdo con la LOUPMR, además de ser el partido más representado en los ayuntamientos que no han iniciado los trámites. Por otra parte, el PSdG está casi tres veces más representado en los ayuntamientos que se han adaptado a la LOUPMR que en los ayuntamientos que aún no han iniciado trámites. También se observa que la continuidad del equipo de gobierno entre los años 2007-2011 está relacionada con la aprobación del PGOM de acuerdo con la LOUPMR.

2.3. Características físicas y socioeconómicas que tienen los ayuntamientos que han adoptado y no han iniciado aún la tramitación

Hasta ahora se han considerado los factores políticos y de planeamiento que podían influir en la adopción por parte de los ayuntamientos de un plan general de acuerdo a la LOUPMR así como en su resistencia a iniciar trámites. Pero, ¿cuáles son sus características físicas y socioeconómicas que están en relación con la aprobación o resistencia a adoptar un plan? Entendiendo que la ordenación del territorio a nivel local se hace en gran medida, sobre todo a partir del siglo XX, para gestionar los procesos de crecimiento urbano o la protección de suelos agrarios (OECD, 2001; Pallagst, 2007), puede ser relevante una caracterización de los municipios que dé cuenta del proceso urbanizador y de las características más rurales del espacio. Siguiendo este razonamiento, se han utilizado 10 variables para caracterizar a los municipios. Estas variables van desde variables físicas hasta socioeconómicas. A continuación se listan las variables y sus fuentes de procedencia: 1) Licencias totales en 2000 y en 2009 (IGE), 2) los precios de los predios agrícolas entre 2008 y 2011 (BanTegal); 3) la población activa en la agricultura en 2001 (IGE); 4) la densidad de población en 2010 (IGE); 5) las áreas de cultivo (SIOSE); 6) las zonas forestales (SIOSE); 7) la superficie de suelo artificial (SIOSE); 8) los núcleos de población (INE); 9) las entidades de población (INE) y la población activa en servicios (IGE). Para que el tamaño del municipio no haya influido en la comparativa, se han referido las variables, en el caso de que haya procedido, a la superficie municipal.

El objetivo del análisis es agrupar a los ayuntamientos con características similares y de este modo tratar de entender la relación existente entre estas características y la adopción o no adopción de la LOUPMR. Para agrupar los ayuntamientos con características similares se ha empleado un análisis de conglomerados por el método de Ward. Los ayuntamientos han sido agrupados en 5 grandes grupos, cada uno de ellos tiene por lo tanto grandes similitudes en las 10 características listadas arriba. La distribución espacial de estos 5 conglomerados se muestra en el mapa 1.

Mapa 1. Distribución espacial de los ayuntamientos por conglomerado



Fonte: Elaboración propia

Los conglomerados están dispuestos de tal modo que se ordenan desde el número 1, que son los más urbanos, hasta los ayuntamientos que pertenecen al número 5, los menos urbanizados. En la tabla 4 se indican el número de ayuntamientos que se han adaptado a la LOUPMR por conglomerado. Recuperamos una de las variables empleadas en los apartados anteriores, que nos indica qué porcentaje de los ayuntamientos que se han adaptado tenían figura previa.

En la tabla 4 se observan dos características que son destacables. Por una parte el conglomerado con un porcentaje de ayuntamientos más alto que se ha adaptado a la LOUPMR es el número 4. Si observamos en el mapa 1 dónde están situados, se puede ver que coinciden con las áreas rurales gallegas donde la actividad agropecuaria es aún mayor, tal como mostraron Corbelle Rico y Crecente Maseda (2012). Al mismo tiempo se observa que los ayuntamientos del conglomerado 4 que se adaptaron eran los que menos figuras de planeamiento poseían antes de adaptarse a la LOUPMR, porcentaje incluso inferior a los municipios que se sitúan en las áreas de montañas.

La segunda característica interesante a destacar es el porcentaje de ayuntamientos en el conglomerado 2 que se adaptaron a la LOUPMR. Como se observa es la más baja de todos los grupos, con tan sólo un 6,2 % de los 65 que se podían tener adaptado. La situación geográfica de estos ayuntamientos, tal como se puede observar en el mapa 1, se sitúa en las áreas metropolitanas y en gran parte de los ayuntamientos costeros de las Rías Baixas.

Además cabe resaltar que todos los ayuntamientos del conglomerado que se han adaptado, así como los ayuntamientos que se han adaptado del conglomerado 1, tenían figura previa.

Tabla 4. Porcentaje de ayuntamientos por conglomerado que se ha adaptado y porcentaje que tenían figura previa

Conglomerado	Nº de ayuntamientos por conglomerado	Porcentaje de ayuntamientos por conglomerado que se han adaptado (%)	Porcentaje de los adaptados que tenía 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

En cuanto a los ayuntamientos que aún no han iniciado los trámites para adaptarse, la tabla 5 muestra en qué conglomerado se sitúan y qué porcentaje de los que se han adaptado tenían figura previa.

Se observan dos hechos destacables. El primero de ellos está relacionado con los ayuntamientos que están en el conglomerado 1, e indica que todos han iniciado la tramitación del plan. El segundo hecho destacable tiene que ver con el porcentaje más bajo de los municipios que aún no ha iniciado la redacción del plan, que se encuentra en el conglomerado 3, lo que parece ser coherente con los resultados obtenidos en el mismo conglomerado para los municipios que se han adaptado. También es significativo señalar que el tener una figura de planeamiento parece estar muy correlacionado, sin que exista una variación tan grande como la comprobada en los casos de los municipios que han adoptado plan, con no iniciar los trámites de redacción de un plan, y esto con bastante independencia del conglomerado donde se encuentre el municipio.

Tabla 5. Porcentaje de ayuntamientos por conglomerado que no se ha adaptado y porcentaje de los no adaptados que tienen figura previa

Conglomerado	Nº de ayuntamientos por conglomerado	Porcentaje de ayuntamientos por conglomerado que no han iniciado los trámites (%)	Porcentaje de los que no han iniciado trámites que tenía figura previa (%)
1	16	-	-
2	65	7,7	100
3	102	6,9	85%
4	62	3,2	100
5	70	7,1	60

Fuente: Elaboración propia

Como resumen de este análisis final se puede indicar que el mayor porcentaje de adaptación a la LOUPMR se encuentra en los municipios del conglomerado 3, que como se observa en el mapa 1 están situados en áreas de Galicia donde la actividad económica está ligada a la actividad agropecuaria. De forma coherente, en este conglomerado también se encuentra el menor porcentaje de municipios que no han iniciado aún los trámites. Es importante destacar la idea de que la adaptación a la LOUPMR está muy relacionada con el conglomerado donde se encuentra el ayuntamiento así como la inexistencia de una figura de planeamiento en el momento de adaptarse. La razón de los municipios que no han iniciado trámites parece estar más relacionada con la existencia de planeamiento (que como se ha demostrado arriba, era aún muy reciente cuando se aprobó la LOUPMR en 2002), antes que su situación en un determinado conglomerado.

3. HIPÓTESIS EXPLICATIVAS

Después de examinar las principales características del proceso de adopción y no adopción de la LOUPMR por parte de los municipios gallegos, ¿qué es lo que puede explicar este patrón de adopción? ¿Por qué los ayuntamientos gallegos han sido tan reacios a adoptar la LOUPMR? Existe en Galicia un pequeño cuerpo de literatura que trata de explicar la resistencia por parte de los ayuntamientos a dotarse de planeamiento. Se pueden dividir en cuatro grandes disciplinas que tradicionalmente han estado relacionadas con la ordenación del territorio en Galicia: la arquitectura, la economía, el derecho y la sociología. Disciplinas como la geografía son más transversales y suelen aglutinar en su seno las aportaciones de varias otras. En las próximas secciones se evaluarán las distintas ideas aportadas por cada una de estas disciplinas para entender la implantación de la LOUPMR. En la tabla 6 se muestra la figura de planeamiento en vigor de los ayuntamientos gallegos y el número de ayuntamientos que disponen de esa figura. La figura de planeamiento se codifica mediante una letra, la cual aparecerá posteriormente en diferentes cajas de barras.

Tabla 6. Tipo de figuras de planeamiento vigentes en los ayuntamientos en abril de 2011

Código	Tipo de planeamiento	Nº de ayuntamientos
-	Sin figura de planeamiento o DSU	68
A	NSPM, antes de la LASGA	15
B	PGOU, antes de la LASGA	4
C	NSPM, LASGA entre Ley 7/1995 y Ley 1/1997, OU NSPM, LASGA hasta Ley 7/1995	94
D	PGOU, LASGA hasta Ley 7/1995	8
G	PGOM Ley 1/1997, PGOM, DT 3ª LOUPMR	64
H	POMR, DT 3ª LOUPMR, OU POMR Ley 1/1997	9
K	PGOM LOUPMR, en lo adaptado a la 2/2010	53

Fuente: elaboración a partir de los datos del COAG

3.1. La visión desde la arquitectura

Los arquitectos suelen apuntar a una deficiente redacción del planeamiento, argumentado que los planes que son técnicamente deficientes tienen menos posibilidad para adoptarse, tal como se deduce de algunas observaciones hechas por arquitectos en Galicia (Portela Fernández y Estévez Fernández, 2008; Dalda Escudero, 2008). En la literatura internacional, la calidad técnica de los planes ha sido un elemento que se tiene considerado para analizar la implantación efectiva de los mismos, observándose que existe una correlación positiva entre ambas (Joseph, Gunton y Day, 2008). Estas ideas también han llevado a algunos arquitectos a destacar que las dificultades para la aprobación y gestión de los planes en Galicia están relacionadas con la adjudicación de la redacción a equipos no ligados con la administración local. En este sentido avogan por una «gestión directa» del planeamiento municipal a través de arquitectos municipales. Esto permitiría mejorar la calidad de los planes (Cebrián Tello, 1980).

Sin embargo, no existe evidencia de que la correlación entre planes técnicamente adecuados e implantación sea causal. Es muy probable que los planes que son buenos desde un punto de vista técnico, lo sean porque existe una gran voluntad de adoptarlos. La calidad técnica de los planes adoptados sería, antes que una causa de su implantación, una consecuencia. Aquí el sentido de las causas y consecuencias tiene un valor fundamental.

Por otra parte, en los estudios sobre implantación de planes se tiene demostrado que es un error pensar que un planeamiento técnicamente bueno va a llevar directamente a la implantación del mismo (Alexander, Alterman y Law-Yone, 1983; de Oliveira, 2002). Las razones de esto son múltiples, pero todas derivan de que los planes que realmente se adoptan, antes que ser el diseño de un técnico, son sobre todo la “construcción” de una sociedad (Graham y Healey, 1999). Esta nueva concepción ha transformado por completo los principales paradigmas en el ámbito de la planificación. Hoy en día, y cada vez más en la sociedad actual, ya no es posible pensar que los técnicos puedan tener la capacidad real de diseñar e implantar planes basándose en la excelencia técnica de sus trabajos.

3.2. La visión desde la economía

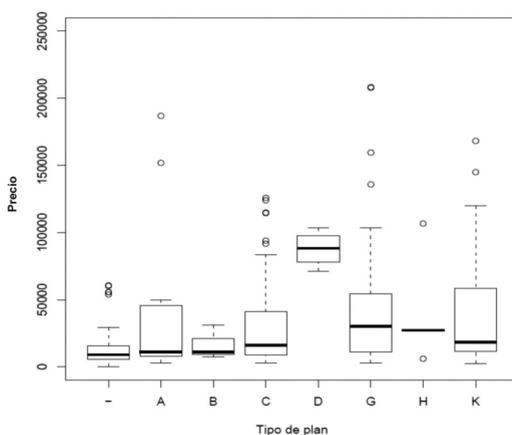
Jacobs (2011) formula dos hipótesis de carácter económico por las cuales un municipio puede mostrarse reticente a aprobar un plan de usos. La primera de ellas hace referencia a la búsqueda de renta de los propietarios. La pérdida de derechos de los propietarios de tierra puede resultar en una pérdida de valor de sus propiedades cuando un plan no recoja la posibilidad de un cambio de uso de rústica a urbanizable. La segunda hipótesis tiene que ver con la búsqueda de beneficios por parte de los municipios. Éstos tienen que pagar cada vez más por los servicios que ofrecen, y una fuente de financiación importante son las tasas sobre propiedad y construcción. Parece lógico pensar que los municipios sean proclives a incitar procesos de urbanización sin ningún plan que signifique una limitación de la superficie disponible para urbanizar.

La primera de las hipótesis ha sido empleada por López Iglesias (1996) para entender como la falta de regulación de usos de suelo creaba expectativas en los propietarios sobre futuros usos urbanos. Lo que sucede en este caso es que los precios de predios rústicos tienden a subir como consecuencia de las expectativas sobre la posibilidad de que en ese suelo se pueda construir en el futuro. Aunque existe una abundante literatura analizando la influencia de las restricciones del uso del suelo en los precios, lo que se desprende de esta

literatura es que los modelos de economía teóricos indican que una zonificación que clasifique el suelo en las clases urbano y agrícola, termina por aumentar los precios del suelo urbano, mientras que reduciría los de uso agrícola (Sheppard y Cheshire, 2002). Sin embargo, los estudios empíricos hechos son mucho más contradictorios. Algunos estudios indican que la zonificación no influye en los precios, como ejemplo ver Maser et al. (1977), mientras que otros indican que el ordenamiento de usos tiene influencia, ver por ejemplo Pollakowski y Wachter (1990). La divergencia se explica en parte porque en este tipo de estudios la metodología no suele estar muy bien definida (Needham, 2006), y en parte porque la relación entre las restricciones en el uso de la tierra o valor de ésta aún no es bien comprendida (Quigley y Rosenthal, 2005).

Para comprobar las hipótesis de Jacobs (2011) y López Iglesias (1996) se ha tratado de analizar la influencia que tienen los diferentes tipos de planeamiento sobre el precio de la tierra. Para esto se han utilizado los datos de tanteo y retracto del Banco de Terras de Galicia mientras estuvo en vigor entre 2008 y 2010. Son una cantidad suficiente de datos de precios de compraventa de predios rústicos como para indicar la tendencia de estos precios en municipios con diferentes tipos de planeamiento. Los resultados se muestran en la gráfica n.º1.

Gráfica 1. Precios de predios rústicos entre 2008-2010



Fuente: Banco de Terras de Galicia

El hecho más destacable de esta gráfica indica lo siguiente: el grupo de municipios que tienen un PGOU aprobado con respecto a la ley LASGA (grupo D)¹, compuesto únicamente por 8 municipios, tiene una mediana superior al resto de los municipios. Los municipios sin ningún tipo de figura de planeamiento (-) tienen sin embargo los precios más bajos de predios rústicos, más bajos incluso que los municipios que se han adaptado a la LOUPMR, la ley que más restringe los usos edificatorios. Si la hipótesis de Jacobs (2011) y López Iglesias (1996) fuese la correcta, los resultados que muestra el gráfico n.º1 deberían ser justo los opuestos.

¹ Hay que mencionar que en los municipios que tienen esta figura de planeamiento ha sido donde más viviendas se han construido durante 1981-2001, según el censo de viviendas.

¿Cómo se puede entonces explicar esta extraña relación que se da en Galicia entre planeamiento y precios del suelo? Una línea de argumentación podría sostener que, en un contexto como el gallego, donde existe poca tradición en la regulación de usos, un plan no va a tener influencia en los precios porque los actores saben o interpretan que los usos que se asignan en el plan no influirán de forma determinante en el uso del predio en el futuro. Pero aún siendo así, esta idea no explica por qué los municipios que tienen planeamiento general tienden a tener precios más altos que los municipios sin ningún tipo de planeamiento.

En la literatura internacional se encuentran, sin embargo, algunas ideas que pueden ayudar a comprender esta situación. En primer lugar, lo que impide a menudo una explicación diferente a la tradicional (López Iglesias, 1996; Jacobs, 2011) resulta de tratar de entender la relación de la regulación de los usos del suelo con el precio de la tierra desde una perspectiva basada en modelos de oferta y demanda. Esto se basa en el axioma implícito que implica que los precios de los bienes (p.ej. de la tierra) vienen fijados por la cantidad de oferta existente y por la demanda que puedan tener. Sin embargo, la regulación de usos de suelo tiene una relación más compleja con la formación del precio del suelo. Algunos autores consideran que la regulación de usos puede considerarse una herramienta *a posteriori* para evitar que varíen precios previamente establecidos. Desde esta perspectiva los planes son impulsados para evitar que usos de suelo no deseados (una fábrica, etc.) terminen por reducir el valor de las propiedades o valores ambientales de una zona, que ya previamente la comunidad valoraba. En este sentido, el planeamiento puede considerarse como la consolidación de la valoración que una comunidad hace de ciertos bienes públicos (“amenities”) (Lubell, Feiock y de la Cruz, 2009).

Teniendo esto en cuenta, la idea de que el planeamiento influye en los precios de las tierras se torna en la inversa, es decir, es el propio planeamiento el que puede considerarse como una consecuencia de diferentes valoraciones de las propiedades privadas o de bienes públicos. Como dicen Quigley y 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 una explicación más verosímil de la gráfica 1. La existencia de planeamiento en los municipios con precios más altos de tierra es consecuencia precisamente de esos altos valores, mientras que los municipios con bajos valores de predios rústicos no ha tenido la necesidad de dotarse de ninguna figura de planeamiento. Por eso resulta difícil pensar que en los municipios sin planeamiento la existencia de un plan vaya a variar los precios, así como parece difícil de sostener que en un municipio con plan los precios vayan a ser aún más altos si no lo hubiese, porque como ya se ha indicado, el plan lo único que hace es formalizar la “valoración” que la sociedad hace de un territorio.

Como se ha comentado arriba, la segunda hipótesis de Jacobs (2011) sostiene que los ayuntamientos son reticentes a regular la capacidad residencial porque gran parte de sus ingresos están ligados a la actividad constructiva (licencias de construcción, IBI, etc.). Esto es considerado por algunos autores en Galicia como una especie de “cinismo fiscal” al hacer responsable a la actividad constructiva de la generación de recursos para la financiación de los servicios municipales (Rodríguez González, 2008; Lois González y Aldrey Vázquez, 2011). En el contexto español también se tiene argumentado que la actividad urbanística representa en torno al 30% de los ingresos de los que disponen los municipios (Teré Pérez, 2010).

Sin embargo, en el contexto gallego, y salvando los esfuerzos realizados por Rodríguez González (2004b) para el conjunto de los municipios de la comarca del Deza, la relación entre fiscalización y planeamiento aún no está estudiada. A pesar de todo, es posible esbozar una serie de datos que nos permitan encontrar indicios de cuál puede ser esa relación.

En una primera aproximación se puede decir que, en general, los tipos impositivos del IBI están bastante desactualizados. El esfuerzo fiscal en 2006 fue sólo un 17 % de la capacidad normativa máxima (1,1 %), lo que viene a representar la mitad del esfuerzo fiscal medio español (Álvarez Corbacho, 2008). En este contexto de desinterés en la actualización de los tipos de IBI por los ayuntamientos, son precisamente los municipios que tienen un PGOU aprobado antes de la LASGA los que tienen de media un gravamen de bienes inmuebles urbanos más alto (una media de 0,60), mientras que los municipios que tienen un plan acorde a la LOUPMR, la media del gravamen es 0,57. Por otra parte, los municipios que no tienen figura de planeamiento o están regidos por normas subsidiarias, tienen una media de 0,48. Se observa por lo tanto que los ayuntamientos que disponen de planeamiento general tienden a tener tipos impositivos más altos que los que no disponen de planeamiento. Esto parece estar en contradicción con la idea de unos ayuntamientos que evitan el planeamiento debido a su deseo de crecer urbanísticamente, tal como afirma Jacobs (2011).

Otro tipo de tributos relacionados con la actividad urbanística, como las licencias de construcción o las licencias de primera ocupación, parece que no son, según un informe del Consello de Contas de Galicia realizado en 5 ayuntamientos sobre la fiscalización del urbanismo entre 1998 e 2001, bien aprovechadas por los ayuntamientos gallegos, pues se ha comprobado que existen grandes deficiencias en su gestión y liquidación, lo que da lugar a la pérdida de recursos económicos en los ayuntamientos. Por ejemplo, se ha detectado que en el impuesto de construcciones, instalaciones y obras, no se realiza liquidación definitiva del mismo, previa comprobación administrativa, de acuerdo con el coste efectivo de la obra (Consello de Contas, 2003). Esta actitud pasiva de los municipios ante el urbanismo también se observa en su deficitaria gestión del patrimonio municipal del suelo, ya que en muchos de los municipios gallegos ni siquiera está constituido (Consello de Contas, 2006). Si cabe, la mayor evidencia en cuanto al poco interés en la recaudación que podría proporcionar la actividad urbanística se muestra en el bajo nivel de ejecución de las áreas de reparto, lo que le permitiría a los ayuntamientos gallegos obtener un 10 % del aprovechamiento de las mismas (Consello de Contas, 2003). Si se centra la atención en los ayuntamientos que se han adaptado a la LOUPMR, una encuesta hecha a estos ayuntamientos revela que ninguno de ellos ha iniciado una valoración catastral debido a la aprobación del plan, a pesar de que el Real Decreto Legislativo 1/2004 sobre la ley de catastro inmobiliario admite en el artículo 28 que una valoración catastral se puede iniciar a instancias del ayuntamiento si éste aprueba un plan que cambie los valores catastrales. Este dato es clave para entender el desinterés que tienen las administraciones locales por obtener recursos a través de la gestión del territorio en sus términos municipales.

Como resumen, concluimos que los ayuntamientos pueden tener “vocación de crecer”, y la actividad urbanística puede representar una gran parte de sus presupuestos. Sin embargo, los ayuntamientos gallegos son demasiado laxos en su interés recaudatorio, hasta el punto de que parece difícil sostener que ese interés recaudatorio esté relacionado con la poca voluntad de adoptar planeamiento. Se podría pensar que la dejadez del ayuntamiento a la hora de recaudar podría atraer una mayor actividad urbanística. Pero son precisamente

los municipios con planeamiento general los que más interés recaudatorio muestran a través del IBI, y también son los municipios con planeamiento general los que más viviendas construyeron durante 1980-2000, así como los que más solicitudes de construcción solicitaron a partir del 2000 (ver tabla n.º7; en negrita los ayuntamientos con plan general). Por eso no se entiende que se esgrima como argumento la laxitud o el *laissez-faire* de los ayuntamientos para evitar cualquier regulación urbanística, cuando son los ayuntamientos con más ingresos urbanísticos los más propensos a regular y, al mismo tiempo, con mayor interés recaudatorio.

Tabla 7: Relación entre cuatro variables (los datos son medianas estadísticas) y el tipo de planeamiento.

	Tipo de planeamiento	IBI	Viviendas construidas 1990-2001	Solicitudes de construcción 2000	Núcleo de pob. y entidades
-	Sin planeamiento	0,48	247,4	9,11	1,2
A	NSPM antes LASGA	0,49	364	24,4	1,5
B	PGOU antes LASGA	0,60	681,5	25,5	1,5
C	NSPM 1985-1997	0,46	512,7	26,5	1,7
D	PGOU 1985-1995	0,49	2873,2	85,1	2,5
G	PGOM 1997, DT 3ª	0,46	1012,5	34,1	2
H	POMR	0,46	72,7	2,4	1,3
K	PGOM LOUPMR	0,47	996,2	26,3	1,6

Fonte: elaboración propia

3.3.- La visión desde el derecho

En general, se puede decir que las ideas que provienen del derecho afirman que la regulación del planeamiento en Galicia es demasiado prolija y compleja. Esta excesiva complejidad no ha sido muy eficaz a la hora de cumplir los principales objetivos de la legislación urbanística (Meilán Gil, 2001). Los últimos intentos legales como la LOUPMR no se escapan a estos adjetivos (la ley es “confusa, compleja, y excesivamente prolija”), y se afirma que el voluntarismo jurídico de la LOUPMR tiene una excesiva confianza en las posibilidades de incidencia y transformación que las normas puedan tener en la realidad social (Raposo Arceo, 2009). Cuando se habla de la complejidad de la legislación urbanística a veces no se refiere únicamente a la ley del suelo, sino a una gran variedad de normativas sectoriales, además de normativas nacionales y europeas, a lo que hay que añadir los cambios continuos a los que están sometidas cada una de ellas (Mosqueira Lourenzo y Silva Méndez, 2005), así como la dificultad de aplicar una vasta legislación a una realidad, como el territorio gallego, que tiene en su diversidad, como las 30.000 entidades de población (INE, 2012), una gran complejidad. Esto puede hacer derivar la actividad de planificación en una tarea demasiado ardua como para intentar gestionarla. Pero de nuevo en este punto se encuentran datos que indican lo contrario cuando se trata la complejidad de los municipios en términos de núcleos y entidades de población. Los municipios con mayor densidad de entidades y núcleos de población, es decir, los municipios donde aplicar una gran cantidad de normativa

sectorial y cambiante sería más complejo, son los que se tienen dotado de figuras propias de planeamiento, mientras que los que tienen menos núcleos y entidades son aquellos municipios sin ningún tipo de figura de planeamiento (ver tabla n.º7. Los núcleos y entidades de población están referidos al total de la superficie municipal para hacer la comparativa entre municipios posible). Considerando únicamente la LOUPMR, se observa que los municipios que se han adaptado son levemente más complejos que los municipios que tienen un PGOU de acuerdo con la LASGA2.

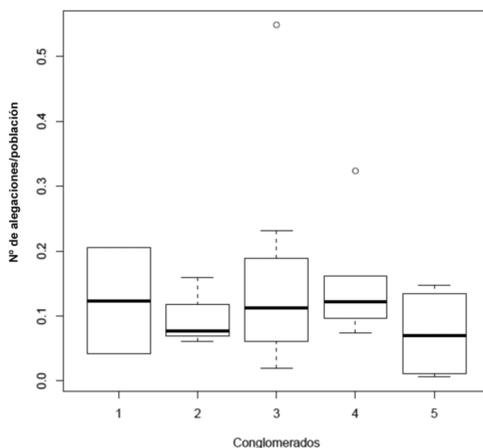
3.4. La visión social

La implantación de planeamiento a nivel local no es más que una asignación y/o reasignación de derechos de propiedad (Jacobs y Paulsen, 2009). Ya se ha analizado que puede haber una resistencia, debido a razones económicas, a modificar esos derechos de propiedad. Sin embargo, ¿puede haberlas también culturales? Jacobs (2011) afirma que una de las razones por las cuales es difícil implantar regulaciones de usos de suelo en áreas rurales es debido a una fuerte ideología de los derechos de propiedad. Esto podría explicar por qué en Galicia los ciudadanos muestran una resistencia, no debido a razones económicas, sino culturales, a que se modifiquen los derechos de propiedad. Hay que tener en cuenta que el acceso a la propiedad plena en Galicia ha sido muy tardío con respecto a otras partes de España, y para lograr este acceso los ciudadanos han tenido que invertir una gran cantidad de recursos económicos. Gran parte de las remesas procedentes de la emigración ha sido dedicada a esta inversión (Rodríguez González, 2004; Villares Paz, 1982). Algunos autores en Galicia también afirman, igual que Jacobs (2011), que esta cultura en torno a la propiedad puede ser una razón que explique la resistencia mostrada al planeamiento (Rodríguez González, 2004). Ramón Villares (1982) entiende que en Galicia, el concepto de propiedad introducido a través de la revolución liberal, se ha acabado por identificar como una extensión del propio cuerpo, por lo que los propietarios consideran actuaciones públicas en la propiedad desde una perspectiva totalmente individual. A nivel internacional, algunos autores también tienen explicado las diferencias de implantación de planeamiento, utilizando la idea de cultura en torno a la propiedad. Ver como ejemplo las diferencias de planeamiento entre Holanda y Bélgica utilizando razones relacionadas con la cultura de la propiedad (Halleux, Marcinczak y van der Krabben, 2012). Sin embargo, como se ha comprobado en el apartado de la implantación de la LOUPMR, son los ayuntamientos más rurales los que han mostrado un mayor grado de adopción de una ley que restringe considerablemente más que las anteriores los usos edificatorios en el ámbito rural.

Para tratar de entender la resistencia que la LOUPMR pudo generar a la hora de ser aprobados los planes por los ayuntamientos, se han analizado el número de alegaciones que han tenido los ayuntamientos que se adaptaron. El objetivo es comprobar si existen diferencias en el número de alegaciones, dependiendo en qué tipo de ámbito, urbano o rural, se sitúe el ayuntamiento. La hipótesis de partida es que los planes aprobados en áreas urbanas deberían tener muchas más alegaciones que los planes aprobados en áreas rurales, pues parece evidente que en áreas urbanas las tensiones urbanísticas son mucho mayores. Los resultados del análisis se muestran en la gráfica n.º2.

2 Aún 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.

Gráfica 2. N° de alegaciones a los planes LOUPMR por conglomerado



Fuente: Banco de Terras de Galicia

El número de alegaciones ha sido dividido por la población de cada ayuntamiento, para poder hacerlos comparables. Los resultados, tal como se pueden observar, no permiten afirmar que exista una diferencia clara (salvo para los municipios que están en el conglomerado 5, los más periféricos, y donde la presión urbanística es casi nula). Sin embargo, para el resto de los municipios, los resultados son muy similares. Por poner un ejemplo, en términos relativos a la población del municipio, un ayuntamiento rural como Castroverde ha recibido tantas alegaciones a su plan general como Vigo. Los ayuntamientos que pertenecen a las primeras y segundas coronas urbanas (conglomerado 2), recibieron incluso menos alegaciones que los ayuntamientos más rurales de los conglomerados 3 y 4.

Por lo tanto, la resistencia, medida en número de alegaciones al plan, de la adopción a la LOUPMR por parte de los ayuntamientos no parece ser la variable que explique el bajo grado de adopción de la ley.

Como conclusión a este análisis de las razones que han dado las cuatro grandes disciplinas que se encargaron de reflexionar sobre el planeamiento municipal, cabe decir que ninguna de ellas ha aportado una interpretación suficientemente convincente que explique la situación del planeamiento en Galicia.

5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Como se ha tratado de poner de manifiesto a lo largo de este trabajo, es necesario repensar las implicaciones sociales y económicas del planeamiento, ya que se encuentran suficientes indicios como para suponer que determinadas visiones no son lo suficientemente explicativas del comportamiento de los municipios con respecto al planeamiento. La conclusión más inmediata de esto es que se sigue necesitando mucha más investigación para comprender por qué el urbanismo sigue siendo una actividad en gran parte residual para la administración local en Galicia.

Vistos los datos aportados y las consideraciones hechas sobre ellos, es necesaria una explicación que vaya más allá de las aportaciones que tradicionalmente se tienen hecho en

Galicia. Si se centra la atención en la LOUPMR y se trata de explicar por qué ha tenido tan bajo grado de adopción en los ayuntamientos, la explicación más simple, pero la más plausible, es la de que los ayuntamientos no han visto útil esta ley. O en otras palabras, la LOUPMR no les resolvía ningún problema que los propios ayuntamientos considerasen habitualmente como un problema. Esto explica que sean precisamente los ayuntamientos que no tenían ningún tipo de planeamiento, es decir los que tenían más dificultades a la hora de expedir licencias debido a largas tramitaciones, etc., los que más voluntad mostraran en adoptar la LOUPMR. Además, como se ha observado, son municipios que se sitúan en áreas de Galicia donde existe una cierta actividad económica basada sobre todo en la agricultura, y donde se conceden relativamente más licencias que en los municipios más periféricos. Los ayuntamientos que no han iniciado la tramitación del plan tienen un plan general que para nada era obsoleto en el año 2002, cuando se aprobó la LOUPMR. Y la otra gran mayoría de los ayuntamientos también tienen un plan, sea un plan general o sean unas simples normas de planeamiento municipal, que les permite gestionar las licencias. El otro gran grupo de municipios que no tiene plan, no lo necesita porque no tiene licencias u otro tipo de usos que gestionar. Esto explica que en los conglomerados 1 y 2, los más urbanizados, sólo hay 6 municipios sin ningún tipo de planeamiento, mientras que en los municipios de los conglomerados 3, 4 y 5 se encuentran 62 municipios sin ningún tipo de planeamiento. De forma complementaria, en los municipios de los conglomerados 1, 2 y 3 se encuentran más de los 2/3 de los planes generales que hay en Galicia. Hay que volver a incidir que estos datos no son explicables con las vigentes ideas sobre el planeamiento en Galicia.

Es probable que en esta legislatura en la que nos encontramos se apruebe una nueva ley del suelo, la cuarta ya del período autonómico. ¿Qué habría que tener en cuenta a la hora de redactar esta nueva ley? Lo más importante, si el objetivo es conseguir que esta ley tenga difusión, es que los municipios deben ver el planeamiento como algo útil, que resuelve problemas, y que proporciona beneficios, pues el planeamiento es una tarea compleja que requiere algún tipo de compensación (Alexander, Alterman y Law-Yone, 1983). Por otra parte, no hay que olvidar los mecanismos de imposición. Sin embargo, para que éstos sean efectivos necesitan estar, paradójicamente, legitimados por la sociedad (Tubío-Sánchez et al., 2012b).

Debido al hecho de que la LOUPMR ha legitimado en parte a lo largo de una década de aplicación las obligaciones que el planeamiento impone, el gobierno autonómico podría establecer mecanismos de imposición algo más drásticos de los que se impusieron en la LOUPMR.

Sin embargo, lo más importante de cara al futuro sigue siendo la necesidad de preguntarse, tal como hacía Dalda Escudero (2009), ¿para qué sirve el planeamiento? ¿Qué resuelve? Como advierte Buitelaar *et al.*, (2007), la ordenación del territorio a nivel local necesita de mucha más acción que la que se le supone a un plan que sólo permite o prohíbe ciertos usos. Tener aprobado un plan que sólo se use para gestionar permisos de construcción o de plantación, sin que el plan en cierta medida no *obligue* al municipio a que se pregunte qué quiere conseguir con esos permisos, no implica ni mucho menos una ordenación efectiva del municipio. Si la respuesta que de la nueva ley se basa únicamente en la estética, haciendo del principal objetivo del planeamiento la lucha contra el feísmo, es probable que la próxima ley del suelo acabe por ser tan ignorada como la LOUPMR.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldrey Vázquez, J. 2002. "Procesos de urbanización en el medio rural: las periferias urbanas en Galicia", en Universidad 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 y 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, Area 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. "O problemático percorrido da ordenación do territorio en Galicia", *Cadernos Xeográficos*, 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. "Os núcleos rurais na lei do solo 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. "O solo de núcleo rural na lei 9/2002, de 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia", en José Luis Meilán Gil [Coord.]: *Comentarios á lei de ordenación urbanística e protección do 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 do solo, ¿ordenación, sostibilidade ou fiscalidade?", 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.

La figura del emprendedor y su conceptualización



& *Resumo/Abstract: El emprendedor precisa tener una visión clara de los procesos centrales de gestión y amplios conocimientos sobre la toma de decisiones para poder llevar adelante su negocios en forma proactiva. A lo largo del presente artículo se desarrollará el concepto de emprendedor desde sus orígenes y se hará un repaso de todos los autores que, durante años, han ido conceptualizando dicho término. Desde Cantillon que es el primer autor que utiliza el término de emprendedor, pasando por Mill, Say, Walras, Casson, Schumpeter o hasta autores actuales como Audretsch. También se analizará la importancia de la figura de la empresa familiar. Concluye el presente artículo con una definición propia del concepto de emprendedor, teniendo en cuenta todo lo desarrollado anteriormente y aportando una serie de motivos por los que se ha llegado a ese concepto de emprendedor.&*

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

1 INTRODUCCIÓN

En términos generales, un emprendedor es aquella persona que sabe descubrir, identificar una oportunidad de negocio en concreto y entonces se dispondrá a organizar o conseguir los recursos necesarios para comenzarla y más luego llevarla a cabo. Sin embargo, hasta llegar a esta definición genérica han sido numerosos los autores que a lo largo de los años han ido conceptualizando el término de emprendedor. A pesar de que parece un término de reciente creación, pues los últimos años se han ido afianzando políticas de apoyo y fomento al mundo del emprendimiento desde las distintas administraciones, la verdad es que es un término que surge por primera vez en el siglo XVII; pues es entonces cuando Savary (1675) incluye en sus trabajos la necesidad que tienen los empresarios de búsqueda de nuevos clientes, lo que genera un riesgo que tenían que asumir en su labor empresarial. Es Cantillon (1755), sin embargo, el primer autor que utiliza el término *entrepreneur*¹ cuando señala manifiestamente el papel que tiene el empresario en la economía.

Say (1803) consideraba que la función principal del empresario era la de “gestionar recursos de una manera eficiente a través del conocimiento”, posibilitando un aumento de la producción. Stuart (1848) lo relacionó con la “asunción de riesgos económicos”, idea muy en la línea de Cantillon.

Walras² (1874) lo situó dentro del marco de estudio de la teoría general de equilibrio económico y lo definió como una persona que “adquiere en alquiler la tierra, el trabajo y el capital, asociándolos para, comprando materias primas a otros empresarios, vender por su cuenta y riesgo los productos obtenidos”.

2 APORTACIONES DE SCHUMPETER, CASSON Y AUDRETSCH.

El siglo XX empieza marcado por la aportación de Schumpeter (1934), que identifica al emprendedor como una realidad específica de estudio diferente de los empresarios y directivos de empresa. Casson ha sido uno de los autores que con más intensidad ha estudiado la figura del emprendedor; desarrolló las cualidades que debe poseer todo mercado de empresarios, poniendo de manifiesto la dificultad que existe para definir objetivamente tal mercado. Para Audretsch³ (2002) existe un antes y un después desde Schumpeter, pues ha construido una versión actualizada del papel del emprendedor innovador schumpeteriano: se trata de “un agente dispuesto a explotar conocimientos que las empresas establecidas consideran alejados de su negocio central”.

SCHUMPETER

Según Schumpeter, “un emprendedor es una persona que aglutina un conjunto de recursos de forma novedosa, intentando mejorar la oferta de productos existentes en un mercado e incorporando la innovación⁴ como concepto intrínseco en la creación de una

1 Con el término *entrepreneur* no quiere hacer mención a propietarios, sino a “personas que persiguen la puesta en funcionamiento de un negocio para obtener un beneficio”, basando éste en las necesidades existentes en el mercado. Realmente se podría considerar que es el primer autor que lo utiliza.

2 Walras diferencia el concepto de capitalista y el de empresario. El capitalista es el que tiene capital y/o propiedades; mientras que el empresario es un tomador de precios que aparece cuando hay un diferencial de precios y permanece hasta que este diferencial retorna a su valor de equilibrio.

3 En el pensamiento de Audretsch la actividad emprendedora contribuye al crecimiento económico a través de la transmisión de conocimiento creado en una empresa ya existente para una aplicación diferente.

4 Innovaciones que el empresario sitúa en el mercado y que pueden ser de cinco tipos: de producto, de método de producción, de apertura de un nuevo mercado, utilización de una nueva fuente de materias primas y, por último, la creación de un tipo de organización industrial.

nueva empresa". El enfoque de Schumpeter señala al empresario como motor del desarrollo económico.

Para Schumpeter, el mercado todavía no existe por lo que es el empresario el que origina y destruye los propios mercados, tampoco se ajusta a ellos porque es él quien los crea y no es una parte del mecanismo del mercado o un agente más, sino que se habla del creador del sistema. "Este modelo de Schumpeter encaja perfectamente con el modelo de la empresa creadora de mercado de Coase (1937)" (Del Prado, 2008) y, por lo tanto, con los problemas inherentes al mismo derivados de su gestión, de la incertidumbre generada y de la delegación de actividades o funciones en ejecutivos a sueldo.

Según Schumpeter se puede considerar como empresario⁵ a cualquier persona que realice innovaciones en uno de los cinco ámbitos descritos, bien de manera independiente, (por cuenta propia) o bien como ejecutivo (empleado) de una compañía. Por lo tanto, considera la estrategia y el comportamiento estratégico como parte fundamental de un empresario, siendo el momento más oportuno para la introducción de innovaciones en el mercado cuando la economía esté próxima al equilibrio, de tal manera que exista una relativa certidumbre sobre el futuro económico más cercano. Si en esta etapa del ciclo económico se consiguen introducir innovaciones de éxito, ello animará a los empresarios con menos talento que actuarán inspirados por los más audaces y serán financiados por capitalistas animados también por el éxito de los primeros emprendedores.

Schumpeter estima que aunque los empresarios son agentes económicos sometidos al principio de racionalidad, donde su principal objetivo no reside simplemente en conseguir mayores niveles de beneficio sino que existen otras causas que impulsan su actividad, como pueden ser el deseo de consumir un sueño, la creación de un reino privado e incluso una dinastía, la voluntad de conquista y de demostrar la valía por encima del resto o simplemente el placer de crear o el anhelo de libertad y no estar sometido a una jerarquía.

Nordhaus (2004), estudió el "efecto que generan las innovaciones de tipo schumpeteriano sobre una economía de mercado, el valor social de estas y su distribución", es decir, sobre quién repercuten dichos efectos o quiénes son los que se apropian de los mismos, empresarios, consumidores u otros agentes. Afirma que los innovadores se apropian de un porcentaje menor del que cabría esperar, debido a que su efecto repercute principalmente en los consumidores por medio de precios más bajos en bienes y servicios.

CASSON

Para Casson, el principal inconveniente se encuentra en la cualidad de la decisión, que provoca que dicha decisión sea innovadora y permita desarrollar un proyecto empresarial. Por otra parte, "el emprendedor no está detrás de cada actuación desarrollada por la organización y solo cuando tras una decisión se produce un cambio fundamental, se podrá hablar de decisiones acertadas o juiciosas", Casson (1982). Los emprendedores están incentivados para hacerlo cuando la recompensa esperada supera el coste de oportunidad de la actividad y/o el salario de mercado en otras actividades, de tal manera que en el corto plazo, su remuneración es una renta de monopolio a consecuencia del uso de la información debido a la adopción de su decisión empresarial.

Para Casson (1982) el espíritu emprendedor, la capacidad de asumir riesgos, de crear una empresa, es una condición general que puede clasificarse incluso como macroeconómica,

⁵ Para Schumpeter, el empresario ideal es aquél que crea su propia empresa para lanzar su innovación.

estructural, la cual está relacionada con el funcionamiento general de equilibrio de una economía⁶ y con el progreso y la evolución social en su conjunto. Para este autor existen una serie de condiciones básicas que son necesarias, aunque no siempre imprescindibles, para asegurarse un mínimo en la capacidad de emprender de un individuo particular y tener éxito su iniciativa: Las potenciales oportunidades deben tener una expectativa positiva de obtener beneficios; un aprovechamiento eficiente de la familia como fuente de información; la acumulación de información sobre la actividad de la empresa y el aprendizaje continuo.

Casson afirma que gran “parte del comportamiento del emprendedor⁷ debe ser considerado como el conjunto de actividades desarrolladas por el empresario para superar las barreras de entrada existentes en la actividad empresarial y, en definitiva, en el estudio de las estrategias puestas en marcha por los emprendedores para superarlas”.

“La teoría del emprendedor es un caso particular de la teoría general del progreso económico y social, en donde confluirán aspectos económicos y sociológicos”, como en tantos otros ámbitos y objetos de estudio de las ciencias sociales. Este doble carácter abre una vez más la vieja cuestión sobre cuál de las dos vías tendría que prevalecer, la económica ortodoxa que pretende emular a las ciencias exactas, o la social, con sus postulados evolucionistas que podrían llevar hacia una biología económica. La mejor forma de obtener mayores y mejores resultados es la de mantener ambas corrientes de investigación abiertas, eso sí, por separado, como afirma Casson (1982).

AUDRETSCH

Audretsch considera que el emprendedor es el agente del cambio que mediante la toma de una posición de riesgo acelera la generación y aplicación de las ideas innovadoras en la economía, debiendo estar la actividad de la empresa ligada a un contexto local y dentro de este contexto se puede vincular con los viveros de empresas, al ser un instrumento de política económica que fomenta la actividad emprendedora en un territorio.

La importancia que tenía el conocimiento ya la había resaltado Audretsch (1995) al centrarse más en el trabajador individual (o grupo de trabajadores) del conocimiento. La cuestión relevante es cómo los agentes económicos de una dotación dada de nuevo conocimiento pueden apropiarse del mejor modo de los rendimientos de ese conocimiento. Cuando se opta por crear una empresa para comercializar ideas que de otro modo permanecerían latentes en la empresa ya existente, la actividad emprendedora se constituye como un canal de transmisión de conocimiento y de generación de externalidades del mismo (Audretsch, 2009).

La prosperidad económica ha sido relacionada con la capacidad emprendedora por muchos estudios e incluso por la opinión pública. La formalización de la iniciativa emprendedora como motor de crecimiento ha sido realizada por Audretsch y Keilbach (2004), quienes plantean un modelo de crecimiento económico donde la capacidad emprendedora aparece como un factor productivo dentro de una función de producción clásica (Callejón y Ortún, 2009). Así, el emprendimiento surge como una fuerza impulsora de dicho desarrollo sirviendo como un importante canal de transmisión de las externalidades del conocimiento facilitando la comercialización.

6 El equilibrio de una economía es resultado de la interacción entre emprendedores o empresarios y entre aquellos que tienen éxito y los que fracasan.

7 El emprendedor ideal tiene que ser capaz de superar todas esas barreras y además debe tener la capacidad de destacar entre sus iguales. Capacidad de negociación, habilidad para gestionar una organización económica, capacidad de innovación y la capacidad comercial y de difusión o publicación son, a grandes rasgos, esas características generales que debería poseer el emprendedor ideal.

Una de las aportaciones interesantes enunciada por Audretsch y Thurik (2000) es la relación positiva entre el desempleo y la creación de empresas, debido a la presencia de un amplio conjunto de desempleados con conocimientos que les permiten tener las aptitudes necesarias para convertirse en empresarios y aunque a veces lo que empuja a ser emprendedor es la situación de desempleo, si éstos no tuvieran cualidades y conocimiento para llevar a cabo una idea empresarial, no sería posible llevarla a cabo .

En la intensa aportación realizada hasta la fecha, Audretsch (2010) resalta que un emprendedor tiene como principal función la de combinar recursos, con especial atención a los conocimientos para organizar su empresa.

3 LA EMPRESA FAMILIAR

La familia se considera la institución social más importante, ya que en ella se forja nuestra personalidad y desarrollo personal. Actualmente, las empresas familiares crean el mayor autoempleo de cualquier región o país. Del Prado (2008) argumenta que la mayoría de las organizaciones empresariales surgen como entidades familiares y, a medida que su actividad se va consolidando, se enfrentan a las restricciones derivadas de la obtención de recursos financieros y de mano de obra. El crecimiento de la empresa exigirá nuevas necesidades como son la búsqueda de nuevos mercados, la diversificación de la producción, la externalización de algunas fases productivas, etc. de tal manera que la empresa irá ganando complejidad y necesitando más recursos humanos y financieros.

Además, el empresario que da empleo a miembros de su familia tiene un gran control sobre ellos y, además, el autoempleador recurrirá a la familia cuando necesite capital ya que muchas veces es más fácil obtener crédito en la familia que en los mercados. El emprendedor cuenta con mucha más información que en otras condiciones, como por ejemplo en el caso de las empresas tradicionales, en lo que hace referencia al conocimiento de los empleados por parte del empresario, según Buckley y Casson (1976).

“La mayoría de las organizaciones empresariales surgen a raíz de empresas familiares”, es evidente que también lo hacen como asociación de socios que crean una sociedad (Casson, 1982). Embid y Salas (2005) afirman que, asiduamente, “en el llamado capitalismo de familias, las personas que alcanzan la cima del poder de las grandes empresas lo hacen debido la institución de la herencia o a las relaciones sociales y no al mérito propio”. Por otra parte en las empresas en las cuales existe un accionista principal o de control, que con frecuencia coincide con el fundador, la toma de decisiones implicará menor riesgo para la viabilidad de la empresa. Si bien se puede afirmar que el control de las empresas por parte de las familias limita de forma significativa la capacidad de crecimiento de éstas.

La mayoría de autores anglosajones, como por ejemplo Drucker (1995), consideran que los trabajadores pertenecientes a la familia tienen que realizar sus obligaciones con la misma intensidad y éxito que los no pertenecientes a la misma. A pesar de ello, las empresas familiares exitosas necesitarán de forma irremediable incorporar directivos en los puestos de mayor responsabilidad que no pertenezcan a la misma.

4 OTRAS APORTACIONES AL CONCEPTO DE EMPRENDEDOR

A mediados del siglo XX, destacan dos interesantes contribuciones. Por un lado Hayek (1949), que argumenta que “el mejor método para solventar la problemática de la eficiencia en la empresa consiste en canalizar la mayor cantidad de información de la mejor calidad

posible a los agentes económicos que la necesiten". Por otro lado, Andrews (1949) considera que el crecimiento de las empresas dependerá básicamente de las cualidades individuales del empresario. También dependerá de la habilidad de los ejecutivos para observar nuevas vías de expansión, nuevos proyectos y de la propia habilidad del empresario para adaptar la estructura, el personal y la dimensión de la organización a los nuevos retos.

Stigler (1961) definió un modelo basado en "el tipo de información accesible, que considera que los emprendedores se diferencian entre sí por la calidad de la información sobre la que tienen acceso".

En la década de los setenta, Shapero (1977) define al "emprendedor como una persona que toma la iniciativa de organizar unos medios determinados, de modo concreto y para obtener un fin concreto. Esta empresa así formada goza de relativa autonomía y la persona que ha tenido la idea dirige y asume el riesgo. Si todo funciona, el éxito le pertenece por completo y si por el contrario fracasa, será un fracaso personal".

Leibenstein (1978), con su teoría de la eficiencia, parte de la idea de que el entorno en que opera el empresario es ineficiente, donde "la eficiencia X es el grado de ineficiencia en la asignación de recursos que se da en una empresa o también el margen que le separa de su producción óptima o ideal". Para este autor existen costes de tipo psicológico que dificultan que los individuos puedan aprovechar todas las posibilidades existentes, así como que sean capaces de atender y superar todas las restricciones o limitaciones existentes.

Vesper (1990) establece que "un emprendedor es una persona que convierte recursos, trabajo, materiales y otros activos en combinaciones que hacen que su valor sea superior a su situación previa, a la vez que introduce cambios, innovaciones y establece un nuevo orden", el emprendedor lo que genera es una valor añadido.

Baumol (1982) realiza otra de las aportaciones destacables con la teoría de los mercados impugnables o contestables⁸. Además, a su juicio, el emprendedor debe tener una iniciativa a la hora de llevar su idea adelante, poseer un carácter resolutivo y, por último, estar dispuesto a afrontar dificultades e incertidumbres, Baumol (1968).

Sweeney (1982) considera que un elemento esencial en la nueva empresa es el emprendedor que asume los roles de creador, propietario y director del negocio. Se observa en la definición de Sweeney cómo el emprendedor no sólo es propietario de la empresa, sino que ha de liderar el negocio en el que está involucrado.

Ronstadt (1984) considera que "los emprendedores son individuos que asumen importantes riesgos en términos de capital, tiempo y/o el compromiso de su carrera profesional proporcionando valor a través de los productos o servicios, que puede ser nuevo o exclusivo, pero el valor debe ser infundido de alguna manera por el empresario al localizar y obtener las habilidades y recursos necesarios". La definición de Ronstadt considera que el emprendedor arriesga no sólo dinero, sino también prestigio y que proporciona un valor a la sociedad.

Drucker (1985) describe a un "emprendedor como un individuo que explota oportunidades creadas por los cambios en su entorno". De la definición de Drucker se desprende que los cambios vienen del entorno y que el emprendedor es un oportunista que sabe adaptarse al cambio.

Pinchot (1985) define a un emprendedor como "un soñador que hace, quizá haya un creador o inventor, pero siempre es el soñador que convierte una idea en una realidad

⁸ Los mercados impugnables y contestables son aquellos en los que entran nuevas empresas y consiguen sobrevivir en ellos y que se fundamenta en la hipótesis de que existen mercados competitivos aunque participen en ellos un número reducido de empresas.

aprovechable". Además, Pinchot agrega que los emprendedores son que pueden tomar una idea y hacerse responsables de innovar y de obtener resultados.

Marchesnay y Julien (1988) describen al empresario como "una persona capaz de transformar los acontecimientos en oportunidades". Esta definición un tanto genérica, convierte al emprendedor en un visionario capaz de hacer lo que otros no son capaces de ver o hacer.

Para Gerber (1997) el emprendedor es "el visionario, el soñador, el catalizador del cambio, el innovador, el creador de nuevos métodos para penetrar en los mercados o para equipararse con los grandes líderes empresariales".

Carton et al. (1998) consideran al emprendedor como "aquel individuo o equipo de personas que identifica una oportunidad de negocio y posteriormente reúne los recursos necesarios para crear una empresa, siendo el último responsable de las consecuencias y el desarrollo de la organización". Se refieren a un individuo o equipo de personas porque consideran que una iniciativa empresarial la pueden formar varios.

Varela (1998) destaca que "el emprendedor en el proceso de liderazgo creativo invierte dinero, tiempo, conocimientos y participa en el montaje y operación del negocio, arriesgando sus recursos y su prestigio personal pero buscando recompensas monetarias y personales".

El siglo XXI, desde el punto de vista empresarial y del emprendimiento, es una continuación del siglo anterior. Así, está la definición de Schaper (2002) que establece que los emprendedores son personas que conciben nuevas oportunidades de negocio y que asumen los riesgos necesarios para convertir esas ideas en realidad, que las personas emprendedoras se pueden encontrar en todos los sectores de la sociedad, como ya estaba implícito en las definiciones de autores como Shapero (1977), Ronstadt (1984), Drucker (1985) o Vesper (1990). Tradicionalmente, el concepto de emprendimiento ha estado estrechamente vinculado con la gestión de pequeñas empresas, pero los empresarios también se pueden encontrar dentro de las grandes corporaciones, donde ayudan a crear nuevas divisiones de negocio y productos, y producir alteraciones en el interior de las operaciones.

Mulcahy (2003) ciñe al emprendedor a un concepto empresarial ya que lo considera una persona que emprende o controla un negocio o empresa y asume el riesgo de ganancia o pérdida.

Lückgen et al. (2006) definieron a los emprendedores como "personas que están, solos o con otros, activamente involucradas en el nacimiento de una nueva empresa y que esperan ser propietarios o copropietarios de dicho negocio, combinando la implicación personal con el interés por poseer una parte del negocio".

En efecto, el emprendedor surge como "un aprovechador de oportunidades (García y García, 2007) y no como un mero tomador de precios, recibiendo el beneficio como consecuencia de las diferencias de valor entre lo que el mercado estaría dispuesto a pagar por un producto y lo que el emprendedor calcula que le costaría comercializarlo".

Silva (2009) señala al emprendedor como "una persona que inicia una empresa, el emprendedor es quien aborda la aventura de un negocio innovador, lo organiza, busca capital para financiarlo y asume toda o la mayor acción de riesgo".

Amatori (2010) considera que el emprendedor pueda ser "alguien por cuenta propia o incluso con un par de empleados que esté en condiciones de ser muy sensible ante las

demandas del mercado, personalizando y adecuando sus acciones en un nicho específico de mercado”.

Kauanui et al. (2010) determinaron que los emprendedores tenían dos puntos de vista con relación al éxito en su empresa: para un grupo el dinero es el objetivo de emprender; mientras que para otro grupo era un desarrollo pleno, definiendo el éxito en relación con su propio proceso de desarrollo individual. Consideraron que el emprendedor sí busca generalmente una recompensa económica por la puesta en marcha de su iniciativa empresarial, pero hablar de que el dinero es lo más importante aleja esta definición de un rigor científico que no se puede considerar como válida.

CONCLUSIONES

Una vez presentadas las aportaciones teóricas relevantes, estamos en condición de proponer una definición comprensiva del concepto de emprendedor: “una o varias personas que quieren crear una empresa o la han constituido recientemente buscando satisfacer las necesidades del cliente a través de un servicio o un producto, generando un derecho de cobro, gestionando para ello unos recursos (humanos, financieros, materiales, etc.) que se generan una obligación de pago y obteniendo un resultado empresarial”.

De la definición anterior se desprenden los siguientes comentarios: En primer lugar, el emprendedor puede actuar sólo o en compañía, siendo cada vez más habitual la creación de empresas con varios socios. En segundo lugar, no tiene por qué haber constituido la empresa, ya que un emprendedor cuando entra en un vivero o pide ayuda a otras instituciones⁹ para elaborar el plan de empresa puede necesitar un tiempo razonable para la creación final de la empresa y se considera que ya es un emprendedor en la medida que tiene la intención de constituir una empresa y sólo dejaría de serlo en el momento en que llegue a la conclusión de que no es viable la iniciativa empresarial y abandona la idea. En tercer lugar, no se limita explícitamente el concepto de emprendedor al de pequeña empresa, pues si un empresario de gran experiencia y reconocido prestigio crea un negocio nuevo estaría emprendiendo, aunque el concepto de emprendedor suele asociarse al de pequeña iniciativa empresarial que está comenzando en el mundo de la empresa.

En cuarto lugar, en la definición de emprendedor, implícitamente se considera que el emprendedor quiere ser propietario o lo es, pues crear una iniciativa empresarial implica tener unas participaciones o unas acciones de la empresa. No se entra a valorar el porcentaje de participación que tenga cada emprendedor para determinar quién es emprendedor o no lo es y admitiendo interesante la implicación personal del emprendedor en el concepto de Lückgen et al. (2006), es difícil limitar a un emprendedor por su implicación personal¹⁰.

En quinto lugar, el emprendedor busca satisfacer a un cliente a través de un servicio recibido o un producto adquirido. El cliente tiene la expectativa previa de satisfacer una necesidad, por ello adquiere el producto o contrata el servicio lo cual no implica que se quede satisfecho. No obstante, si el mercado no queda lo suficientemente satisfecho lo que ocurrirá es que no repitan la compra o la contratación del servicio y dicha iniciativa empresarial terminaría cerrando. Por tanto cualquier emprendedor tiene que tener una clara visión comercial, pues no hay empresa sin cliente. En sexto lugar, tiene que haber una transacción

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

¹⁰ En la práctica, la mayoría de los emprendedores que constituyen una empresa suelen tener una implicación personal en el proyecto y sería técnicamente muy difícil tener estadísticas fiables referidas a la implicación personal.

económica con contraprestación entre el cliente y la empresa por los servicios prestados o la venta del producto. En séptimo lugar, gestiona unos recursos que ha de retribuir con su obligación de pago. Como mínimo hay el recurso humano propio y financiero, pues la economía se mueve con dinero. Podría gestionar otros recursos como físicos (instalaciones) o móviles (elementos de transporte), etc. Por tanto, el empresario necesita unos recursos que tienen un coste para la organización empresarial. En octavo lugar, se considera que el conocimiento y la información están encuadrados en la gestión de los recursos humanos (incluida la del emprendedor) y cuanto más talento tengan, más conocimientos y más motivados estén será mejor para la organización empresarial, ya que toda empresa necesita de una eficiente gestión del conocimiento a través de sus recursos humanos (contratados o autoempleados).

En noveno lugar, se obtiene un resultado, el cual puede ser positivo o negativo. Existen casos de iniciativas empresariales con beneficio cero y continuar dicha iniciativa empresarial debido a que le proporciona un salario al emprendedor por el desempeño realizado en la empresa, así como cotizar a la seguridad social la cual le concede una serie de derechos como jubilación, derecho a la sanidad y prestación por desempleo si la iniciativa fuera mal. También pudiera ser que tenga una expectativa de beneficio a futuro o que su rentabilidad venga por la venta de la empresa más que por su cuenta de resultados¹¹.

Se considera que no se deben incorporar ciertos atributos o características del emprendedor que pudiendo ser de sumo interés, no están presentes en todos los emprendedores.

1. La innovación. Sin cuestionar la gran aportación realizada por Schumpeter (1934) ni negar la importancia de la innovación, no se considera imprescindible vincular al emprendedor con la innovación. Así, Ely y Hess (1937) argumentaban que un emprendedor puede tener mucho éxito organizando eficientemente un negocio sin que ello suponga inventar nada. Se considera muy positivo innovar, pero desde un punto de vista conceptual si una persona decide abrir una tienda de comestibles que aparentemente no tiene mucho de innovador, técnicamente se habla de un emprendedor¹².

2. No resulta interesante incluir características personales en el concepto de emprendedor como la de ser un visionario, un soñador, un comunicador, o tener Don de Gentes, muy presentes en las definiciones de Gerber (1997) o Pinchot (1985), aspectos difícilmente cuantificables.

3. Tampoco se considera adecuado incluir el concepto de oportunista o que detecta una oportunidad, tal como lo consideran Drucker (1985), Marchesnay y Julien (1988), Carton et al. (1998), Sahlman et al. (1999), Schaper (2002). No se tiene interés en distinguir si un emprendedor lo es por oportunidad o por necesidad, pues en la práctica no supone diferencia alguna el que haya sido por haber detectado una oportunidad o por la necesidad de llevar a cabo una iniciativa empresarial dado que no encontraba trabajo en el mercado laboral.

¹¹ Existen casos que crean su propia empresa porque aporta un servicio que ellos valoran satisfactorio, aun cuando el resultado empresarial pudiera ser negativo. Lo cual no quita que por racionalidad económica el emprendedor deba esperar una recompensa por la puesta en marcha de su iniciativa empresarial.

¹² Además el concepto de innovación es difícil de acotar y ponderar; de hecho, en la mayoría de los viveros de empresas se valora la innovación del proyecto pero ninguna ha sido capaz de establecer un baremo objetivo o ampararse en una definición acotable.

4. Algunos autores hacen hincapié en el riesgo en el que incurren, como Baumol (1968), Ronstadt (1984), Mulcahy (2003). Sin duda, los emprendedores incurren en algún riesgo, incluso algunos en un riesgo muy alto, pero este es muy dispar entre los 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. y 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. y Keilbach, M. 2004. «Entrepreneurship Capital and Economic performance». *Regional Studies*, vol. 38.8, pp. 949-959.
- Audretsch, D. y 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. y 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. y 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. y Sheperd, D. 2005. *Entrepreneurship*. McGraw-Hill/Interamericana de España, 6ª Edición, Madrid.
- Kauanui, S.; Thomas, K.; Rubens, A. y 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. y 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. y 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. y 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. Massachussets.
- 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 a la salud y satisfacción de los usuarios



& Resumen/Abstract: *El presente trabajo tiene como finalidad proponer la implementación de un Modelo Plural-integral de Atención Primaria a la Salud en México que agilice el ingreso de las personas a estos servicios y garantice la satisfacción de los usuarios. Métodos: se llevó a cabo una revisión y análisis crítico de bibliografía sobre el tema para mejorar la propuesta. Hallazgos: en diversos países se están implementando sistemas de atención a la salud orientados a la Atención Primaria y están obteniendo mejores resultados sobre la salud de su población y son más eficientes. Conclusiones: para mejorar la calidad de la Atención Primaria a la Salud (APS) en México, se propone la implementación de un Modelo Plural-integral que permita la libre elección del médico o sistema de atención que el paciente o su familia decida, que cuente con financiamiento público o mixto según el caso y cuente con una garantía de calidad técnica certificada.&*

& Palabras clave: atención primaria la salud, calidad de la atención, satisfacción de usuarios

1. INTRODUCCIÓN

La iniciativa de realizar el presente trabajo surge de la necesidad percibida de mejorar la satisfacción de los usuarios de los servicios de Atención Primaria a la Salud (APS) en México, considerándose se requiere lograr una mayor flexibilidad en el acceso al sistema mediante la utilización de un Modelo "Plural" e integral que por un lado agilice el ingreso de las personas a estos servicios y por el otro garantice un estándar de calidad y aumente su nivel de satisfacción. Por lo tanto se realizó una revisión de la información existente acerca del tema que permita introducirse en él y generar una propuesta que cambie los paradigmas establecidos al respecto de la tradicional oferta de los servicios de APS en el país.

La Atención Primaria a la Salud (APS) es la vía de entrada más importante al Sistema Nacional de Salud y el hecho de que sea factor de satisfacción de quienes acceden a ella es un indicador de la calidad con la que se otorga este servicio en las diversas instituciones que lo integran. El actual modelo de APS, existente en México es otorgado principalmente por las instituciones de Seguridad Social (Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), y para quienes no cuentan con seguridad social existen la Secretaría de Salud (SSA) y el programa IMSS oportunidades.

Se considera que los sistemas de atención a usuarios en especial en caso de la salud, representan un nicho de oportunidades de mejora, ya que en los diversos espacios de contacto de los pacientes con los prestadores de servicios, puede generarse un número importante de casos de insatisfacción, ya sea con el tiempo de espera, con el trato recibido, o con el diferimiento de la atención especializada, la cual puede llegar a retrasarse de dos a tres meses e incluso en algunos casos por mayor tiempo (Ramírez-Sánchez, Nájera-Aguilar y Nigenda-López, 1998).

Para ilustrar lo anterior, en un estudio llevado a cabo en unidades de medicina familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en el 2007, se observó que en una unidad de salud donde la atención de primer contacto se realizaba con cita previa concertada telefónicamente hasta en el 85% de los casos, se logró un 66% de usuarios satisfechos con la atención recibida por el médico familiar y el 68% con el tiempo de espera, mientras que en otras unidades donde solo el 28% de usuarios habían realizado cita telefónica previa; la satisfacción con la atención del médico familiar fue de 48% y con el tiempo de espera el 34% (Colunga, López, Aguayo y Canales, 2007). Este bajo porcentaje de derechohabientes satisfechos, se considera es propiciado por la manera en que se desempeñan los servicios, su forma de organización y la capacidad resolutoria de los mismos, propiciada a su vez por el tiempo disponible por médico para la realización de las consultas y el tipo de estandarización de las mismas.

2. ANTECEDENTES

La atención primaria a la salud (APS), es el foco más importante del sistema de salud y su primer contacto de atención, acercando el máximo posible la atención sanitaria al lugar donde las personas viven y trabajan (Loyola, 2005). La atención preventiva de la salud y las pruebas de escrutinio para la detección y el tratamiento temprano de las enfermedades, se llevan a cabo en su mayor parte, en los Centros de Atención Primaria a la Salud (APS). Estos centros, a los que las personas pueden acudir espontáneamente, también son los

proveedores más importantes de manejo y cuidado continuos. Se estima que 80% de los cuidados de salud se prestan en el nivel comunitario y de primer contacto, donde los centros de APS constituyen la base del sistema de atención sanitaria. Los centros de APS son el frente de la atención de salud y, por tanto, son lugares que cumplen la función de proveer los contactos iniciales, prolongados y continuos de los pacientes.

El gobierno de México, creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) en 1943 con el propósito de proteger la salud de los trabajadores empleados en el sector formal de la economía, el objetivo final de dicha estrategia era el otorgar cobertura al 100% de la población con este sistema hacia finales del siglo XX, sin embargo la máxima cobertura lograda ha sido de alrededor del 50% de la población del país. Para principios de los ochentas las autoridades de salud daban a conocer que más de 10 millones de mexicanos carecían de acceso a servicios formales de salud, que la mitad de la población utilizaba servicios públicos de salud y no de seguridad social (Nigenda, 2005). A pesar de lo anterior, la expectativa de vida en México se incrementó de 65 a 75 años en los últimos 20 años, la mortalidad materna se redujo, así como también la mortalidad infantil.

Por otra parte la estructura segmentada del sistema de salud en México ha sido un obstáculo para lograr las metas de cobertura sobre todo debido a la competencia existente por los fondos para cubrir poblaciones no aseguradas. El gobierno federal canaliza 2.4 veces más recursos per cápita a la población cubierta por la seguridad social que a la población atendida en la Secretaría de Salud. Esto refleja aun la política corporativista creada en los años cuarenta que privilegiaba la prestación de servicios a la población en base a su capacidad de estar formalmente empleada (Nigenda, 2005).

En la actualidad, las instituciones públicas de atención a la salud y de seguridad social, enfrentan problemas de suficiencia de recursos financieros y humanos para realizar sus actividades, para ejemplificar lo anterior en lo que se refiere a la distribución del gasto en salud es de llamar la atención que del total de este el 15% se destina para las necesidades de salud del 40% de la población que está social y económicamente marginada y en comparación se destina un 48% del mismo para atender al 10% de la población la cual tiene poder de compra (Arredondo López y Recaman Mejía, 2003).

La estrategia denominada atención primaria a la salud está basada en las resoluciones de la conferencia de Alma Ata, Rusia, celebrada el año de 1977 y que fundamentaba la meta de la Organización Mundial de la Salud, "Salud para todos en el año 2000" (Hoskins, Kalache, y Mende, 2005; Álvarez Alba, 1991; 65). Las principales características de la APS deben ser: Promoción de la salud, incremento de las acciones preventivas, atención a los padecimientos más frecuentes y endémicos, suministro de alimentos y medicamentos, salud materno infantil, planificación familiar, adiestramiento y capacitación del personal, trabajo en equipo, participación activa de la comunidad, tecnología adecuada y de bajo costo, ampliación de la cobertura e integración de servicios de salud y promoción del saneamiento ambiental básico.

Hasta hoy, los programas de extensión de cobertura no han sido capaces de ampliar la oferta de servicios y la estructura del sistema de salud, la cual involuntariamente, ha reforzado la inequidad a los diversos segmentos sociales, sobre todo a los menos favorecidos económicamente, especialmente en la distribución de los recursos financieros, lo cuales ya de por sí, son menores al promedio existente en América Latina y el Caribe que dedica en promedio el (7%) del producto interno bruto (PIB) para la salud, mientras que en México apenas se llega al (5.6%) (Nigenda, 2005).

Se considera que los países que cuentan con un sistema sanitario orientado hacia la Atención Primaria a la Salud (APS) tienen mejores resultados sobre la salud de la población y son más eficientes (Pujol Rivera, Gené Baída, Sans Corrales, Sampietro-Colom, Pasarín Rúa, Iglesias-Pérez, Casajuana-Brunet y Escaramis-Babiano, 2006). Las tendencias actuales de la APS implican la posibilidad de elegir al médico o sistema de atención primaria que se prefiera como podría ser en Francia o Alemania y esto precisamente se relaciona con una estrategia de mejora de la atención primaria. Ortun y Gervas (1996, p: 97) consideran que: "la eficiencia sanitaria y económica de la AMP se basa, conceptualmente, en la longitudinalidad y el papel de regulador del flujo de pacientes de la AMP y en la visión integral del paciente".

El médico familiar actúa como un regulador del flujo de pacientes para la utilización de los servicios especializados en países como Canadá, Dinamarca, Finlandia, España, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Portugal y el Reino Unido. Se destaca así, la importancia de recuperar la visión global de los pacientes y la interacción entre la atención general y la especializada facilitando la interconsulta médico-médico.

3. MODELO "PLURAL-INTEGRAL" DE ATENCIÓN PRIMARIA A LA SALUD

Lara Di Lauro (2011), lo define como la reforma del sistema de salud que se basa en los principios de universalidad, solidaridad y pluralismo, para así perseguir los propósitos de equidad, calidad y eficiencia. Organizándose por funciones y no por grupos sociales. Separando las funciones de regulación financiamiento y prestación. Buscando la eficiencia y la calidad de la atención, además de fomentar la participación de los usuarios en su propia atención.

Así, la modulación se convierte en la misión medular de la Secretaría de salud, el financiamiento es la responsabilidad central de la seguridad social, ampliando ésta a los seguros privados, la función de articulación se volverá explícita a través de la administración de los pagos y la coordinación de las redes de proveedores, por medio de las ISES; finalmente la prestación de servicios quedará abierta a un esquema plural de instituciones públicas, de la sociedad civil y privadas. A fin de mejorar la satisfacción de la población y de dar incentivos al buen desempeño de los prestadores, debiéndose reconocer la libertad de elección por parte de los usuarios.

4. INTERRUPTIÓN DEL CÍRCULO VICIOSO DE LA MALA ATENCIÓN PRIMARIA

Los países que han roto este círculo vicioso, como Dinamarca, Holanda y el Reino Unido, iniciaron con la creación de una asociación profesional de médicos generales y familiares poderosa que se insertó en las universidades y consiguió formación de posgrado que se volvió obligatoria para la profesión. Con la ayuda de reglamentaciones que establecen al médico general-familiar como filtro y coordinador, regulando el acceso a los especialistas, la atención médica primaria constituye la base principal del sistema sanitario de los países mencionados. En estos casos el médico familiar, tiene gran reconocimiento, está razonablemente bien pagado lo que genera que existan candidatos para el ejercicio de esta profesión de buena calidad y la población está ampliamente satisfecha con sus servicios (Ortun y Gervas, 1996).

Existen casos como el de Canadá donde, el funcionamiento y los costos tienen elementos de control por parte del gobierno federal sobre el gobierno provincial; el gasto en salud se ha mantenido en el 8.6% del PIB en 1997. Con un gasto anual per cápita de \$ 1,836.00 dólares americanos. Respecto al mecanismo de pago, como ya comentamos, los médicos son pagados por el seguro de salud provincial, principalmente mediante la forma de pago por servicio. La atención médica es de financiamiento público, pero de prestación privada. Se basa en los médicos de atención primaria, y ellos constituyen el primer contacto formal de los usuarios con el sistema. El 60% de los médicos en activo en el país, son médicos de atención primaria. Usualmente trabajan en consultorios privados, en las comunidades y tienen un alto grado de autonomía.

Los canadienses generalmente van al médico o a la clínica de su elección. Deben presentar su tarjeta de seguro vigente para recibir la atención que les permite el seguro, de tal forma que no necesitan pagar copagos, deducibles o primas (De los Santos Briones, Garrido Solano y Chávez Chan, 2004). Otro caso interesante de comentar lo representa el Sistema de Salud de Cuba el cual, en la década de los ochenta impulsó el modelo de atención primaria a la salud, con el Plan Médico y Enfermera de Familia, que es el protagonista de la estrategia de salud en este país. Este sistema nacional de salud, cuenta con una red de instituciones de fácil acceso que brinda cobertura al 100% de la población. La prestación se enfoca principalmente en la atención primaria a la salud (APS) basada en el Modelo del Médico y la Enfermera de Familia (MEF), que actualmente cubre el 94% de la población. Se establece un consultorio de MEF por cada 600 a 700 habitantes y en determinados centros de trabajo o estudio (De los Santos y Cols, 2004, López, Morales, Lara, Martínez, Lau, y Soler, 2009).

5. SATISFACCIÓN DEL USUARIO/A COMO MEDIDA DE CALIDAD DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Dentro de los indicadores de la calidad que miden resultados, y al cual se le otorga cada vez mayor importancia, se incluye la satisfacción del paciente con la atención recibida, ya que la satisfacción representa la experiencia subjetiva derivada del cumplimiento o incumplimiento de las expectativas que tiene una persona con respecto a algo. Si se pretende ofrecer servicios de mayor calidad y formar instituciones de excelencia, entonces, la evaluación de la satisfacción de los usuarios, familiares y proveedores se convierte en una tarea permanente y dinámica que aporta datos de cómo se está y que falta para llegar a cumplir las expectativas de unos y otros (Massip Pérez, Ortiz Reyes, Llanta-Abreu, Peña Fortes, y Infante Ochoa 2008). Una herramienta muy valiosa para conocer la satisfacción de los usuarios son las encuestas, porque proporcionan información sobre la satisfacción de los usuarios en cuanto al trato recibido y permiten fijar o ajustar los objetivos a lograr con las mejoras llevadas a cabo.

La orientación de los servicios hacia las demandas de quienes los utilizan está cada día más presente en las propuestas de profesionales, gestores y planificadores en el ámbito sanitario. En este sentido, el análisis de la opinión de los usuarios incorpora las perspectivas de los ciudadanos en el marco global de la evaluación de los programas de salud (Massip y cols. 2008). La cita previa en el primer nivel de atención, puede resultar de beneficio para la satisfacción del usuario ya que pretende disminuir el tiempo de espera de los pacientes y generar una mayor satisfacción del usuario con la atención recibida. Colunga, López, Aguayo, y Canales (2007), Serrano Del Rosal y Loriente Arin (2008) encontraron que algunos

especialistas en el tema han mostrado la alta correlación que existe entre la satisfacción del usuario y la calidad del servicio, lo que implica la necesidad del conocimiento de la primera para poder conocer mejor y aumentar la segunda.

Una vez conocida la satisfacción en cada dimensión del servicio que se recibió, puede determinarse, cómo éstas contribuyen a la configuración de la satisfacción global. En un primer momento, podría decirse que la satisfacción global es una suma de todas las satisfacciones parciales, pero ¿todas las dimensiones pesan igual a la hora de configurar la satisfacción global?, en realidad, la respuesta a esta pregunta, de no estar sustentada por la realidad empírica, no sería nada más que una hipótesis o supuesto teórico de partida (Serrano Del Rosal y Loriente Arin, 2008). Si bien algunos análisis realizados previamente, concluyeron que de estas tres variables, la de recomendación del centro es la más importante para ser considerada como de satisfacción global con los servicios de atención primaria. Se pueden agrupar los indicadores en tres:

- Satisfacción con las instalaciones
- Satisfacción con la organización
- Satisfacción con el acto médico.

Esta agrupación en conjunto, da cuenta de la visión integral de los enfoques de estructura, proceso y resultados que Donabedian, (1993) consideraba necesarias para la evaluación de la calidad. De las satisfacciones parciales, la satisfacción con los aspectos de organización son los que tienen mayor capacidad de variar la satisfacción global, con una importancia del 51.6%. La satisfacción del acto médico obtiene 35.2 por ciento de importancia y la satisfacción con las instalaciones el 11%. Por otro lado las características propias de la oferta y las de los usuarios también afectan a la valoración global de su satisfacción. Los tres indicadores de satisfacción parcial que más porcentaje de insatisfechos presentan en este estudio son la valoración del tiempo de espera, la facilidad para resolver trámites y papeles, y la valoración de la organización del centro en general, aspectos todos pertenecientes a la dimensión organizativa (Serrano Del Rosal y Loriente Arin, 2008).

Finalmente, el papel que juega la opinión de los usuarios, sobre los servicios recibidos son aspectos claves en la definición de la calidad y su valoración es imprescindible para prestar una correcta asistencia sanitaria. La percepción del paciente se convierte por lo tanto en una de las medidas principales a la hora de evaluar cómo o que mejorar de la calidad de la atención. El objetivo final será detectar la presencia de problemas en la asistencia y establecer propuestas para mejorar la atención a través de la valoración que el paciente manifieste del servicio recibido (Granado de la Orden, Rodríguez Rieiro, Olmedo Lucerón, Chacon-García, Vigil-Escribano y Rodríguez-Pérez, 2007)

8. CONCLUSIONES

Se considera que para lograr el propósito de mejorar la calidad de la APS en México puede ser útil buscar la satisfacción de los usuarios de estos servicios, a través de hacer posible que el mismo paciente o su familia elijan el médico o sistema de primer contacto que prefiera, y que pueda seleccionar en base a la cercanía a su domicilio, accesibilidad económica (llegando inclusive a propiciarse la gratuidad en base al principio de ciudadanía) y que cuente con la organización necesaria para simplificar los trámites administrativos para su atención y disponga de un sistema de apoyo cuando se requiera de medicina de mayor nivel de especialización que resuelva las situaciones de salud más complejas de manera eficiente y

oportuna, lo cual debe redundar en el logro de un mayor nivel de satisfacción con la atención recibida, con el menor riesgo para su salud y con un sistema permanente de mejora.

En la bibliografía revisada, se ha podido constatar la factibilidad de dichas estrategias sobre todo si se considera importante precisar la comparación que puede hacerse entre diversos sistemas de atención primaria a la salud en varios países y la manera en que dicha atención se otorga en México. En el marco de la propuesta que representa el Seguro Popular de Salud, del cual se ha mencionado una de sus pretensiones es lograr el acceso universal a los servicios de salud. Esto puede interpretarse de manera que existan diferentes financiadores de los servicios de salud entre ellos los que ya existen como sería el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y los derivados de la Secretaría de Salud (SSA) aunados a los del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

Se pretende entonces que un derechohabiente de estas instituciones o cualquier ciudadano aun cuando no cuente con ninguna derechohabiencia puedan acudir a cualquier unidad, consultorio, centro de salud, unidad de medicina familiar, que esté acreditado para proporcionar este servicio a solicitar servicios de APS. Esto sería equivalente a que el acceso a estos servicios esté dado por la ciudadanía aun y cuando existan diversos financiadores, el pago de los proveedores de estos servicios estaría dado por la institución a la que sea derechohabiente el individuo o familia.

Este sistema se considera que puede lograr ser una ventaja para el usuario debido a que generaría competencia por otorgar servicios de buena calidad, entre los diversos proveedores de APS, puesto que al existir la posibilidad de que un usuario del IMSS o del ISSSTE acuda con un médico privado que ejerza en una colonia cercana a su domicilio podría facilitar el acceso y la satisfacción con el servicio. Se considera que preferentemente serán atendidos los usuarios donde ellos obtengan una mayor satisfacción con el servicio recibido.

Por otro lado para lograr la estandarización del servicio, existe dentro de la Secretaría de Salud un grupo de profesionales capacitados para llevar a cabo la acreditación de los diferentes tipo de unidad, acreditación que cuenta con un sistema de evaluación claramente definido sobre los servicios que otorgan las unidades de salud y que tiene una vigencia de 5 años para las unidades que han sido acreditadas. Este sistema puede generalizarse a las unidades privadas y de la sociedad civil y de esa forma puede garantizarse la uniformidad de los servicios otorgados en la APS en el sector público y privado, para otorgar mayor certidumbre a este tipo de organización propuesta habría que añadir la contraloría social, que sería la posibilidad de que esta estrategia sea supervisada y auditada por diversas organizaciones de la sociedad civil.

Otra de las ventajas que se considera se puede lograr con esta propuesta es que se utilizarían los servicios actuales, la infraestructura existente de las diversas instituciones, pero para ampliar la oferta a los usuarios, el gobierno federal y los gobiernos estatales no requerirían grandes inversiones en nuevas unidades ya que en la mayoría de ciudades, poblados y algunas comunidades existen médicos generales que con un reforzamiento en su capacitación puede lograrse que otorguen servicios de atención primaria de alta calidad y ampliamente satisfactorios para la población usuaria, haciendo efectivo en la práctica cotidiana, el derecho a la protección de la salud con una amplia satisfacción para todos los mexicanos sin distinciones injustas propiciadas por la divergente oferta que existe actualmente de los servicios 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. y 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. y 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 Jul.-Sep. pag: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. Pag: 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.-Dic. 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 el 27 de agosto de 2011. Página web o 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, oct.-dic. p:1-7
- Loyola, L. (2005). *Atención primaria a la salud. OMS Alma-Ata-UNICEF Ginebra, 1978*-enfercom salud.ecaths.com capturado el 24 de sep. 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 oct.- dic. 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/julio>
- 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 del BID a través de la CT-7277-RG y presentada en el 1er. Encuentro Latino Americano de Economía de Salud, realizado en Rio de Janeiro (Brasil) en Diciembre del 2004
- Ortun, V. y 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 Mayo-Jun. p:1-8
- Ramírez-Sánchez, TJ, Nájera-Aguilar, P. y 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, Enero-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. Pag: 58-68.
- Serrano-Del Rosal, R. y 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. y 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. pag: 175-202.

Repertorios de participación ciudadana online: el caso de Corea del Sur y la conformación de la generación 2030



& *Resumo/Abstract: La llamada generación 2030 -en referencia a jóvenes entre los 20 y 30 años de edad- comenzó a emerger como una fuerza social destacada cuando evidenció la forma de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecía internet, en principio, en el plano no-político, pasando luego a conformar un grupo cohesivo e involucrado de forma activa en la agenda de políticas públicas de Corea del Sur. El objetivo es examinar el modo en que estos jóvenes fueron haciendo de internet un espacio para la práctica política y se fueron constituyendo en un actor relevante en el campo político surcoreano, contraponiéndose con el desinterés por la política y sus manifestaciones que comúnmente se atribuye a los jóvenes. Para ello se realiza un recorrido por los ensayos y empleos políticos de la Red destacando los casos más relevantes, en tanto contribuyeron a materializar aspectos del potencial de acción de los internautas.&*

& *Palabras clave: Internet, política, participación ciudadana, Corea del Sur, jóvenes*

1. LAS ACTIVIDADES POLÍTICAS EN INTERNET EN COREA DEL SUR

Los primeros empleos de internet para actividades políticas fueron promovidos por organizaciones no gubernamentales y grupos de la sociedad civil. La Alianza Ciudadana para las Elecciones Generales de 2000 demostró que internet era un elemento clave para movilizar, lograr una convocatoria nacional, coordinar el accionar de grupos dispersos geográficamente y otorgar mayor visibilidad a los anuncios y manifestaciones de la organización. El resultado, tanto novedoso como efectivo, posicionó a esta tecnología en el ámbito de las herramientas del complejo político.

El estadio de difusión y admisión de internet en aquel momento, hacía que los jóvenes, de entre 20 y 25 años, fueran el grupo central y mayoritario en el ciberespacio, con una participación de más de 45 puntos en el total de usuarios, y fueron justamente ellos quienes dieron el paso inicial para que este nuevo medio de comunicación se entrelazara con las actividades políticas. A partir de aquí, varias organizaciones, grupos y movimientos comenzaron a emplear el espacio de la red para difundir y compartir sus ideas, sus críticas y divulgar la realización de acciones relacionadas con ellas. Luego del año 2000, particularmente de la importancia que logró la Alianza con internet, los jóvenes se apropiaron de esta tecnología para manifestar su involucramiento cívico.

1.1 El caso de la Alianza Ciudadana para las Elecciones Generales de 2000

En los meses previos a abril del año 2000 nace un movimiento en el seno de la sociedad civil coreana motivado por la creencia generalizada en la necesidad inminente de una reforma política. Los líderes de las organizaciones civiles argumentaban que los partidos políticos no habían sido lo suficientemente activos para implementar cambios que mejoraran la transparencia del proceso político, y que para ello era necesaria una renovación de figuras basada en la honestidad y la competencia. La reforma debía entonces ser iniciada por los ciudadanos. El 12 de enero, 450 organizaciones civiles se agrupaban y fundaban formalmente la Alianza Ciudadana para las Elecciones Generales de 2000 (CAGE, por sus siglas en inglés).

Estos grupos coincidían en que los proyectos de reformas institucionales habían sido bloqueados en la legislatura, y que la única manera de llevar a cabo las reformas necesarias era cambiar los legisladores. Para ello se plantearon el objetivo de dar a conocer una lista negra de candidatos potenciales a la elección legislativa, sustentada en antecedentes de corrupción, incompetencia, oportunismo y egoísmo, con el fin de presionar a los partidos políticos para que no los nominaran, y si ello fallaba, instar a la ciudadanía a no votarlos. La campaña también apelaba a la derogación del artículo 87¹ de la Ley Electoral que prohibía a los grupos civiles llevar a cabo actividades relacionadas con campañas electorales (Shin, 2003: 703).

Los legisladores se opusieron firmemente a la lista negra alegando que los grupos cívicos no estaban habilitados para representar al electorado y que se hallaban violando las leyes electorales. También incluyeron denuncias de complot con la Casa Azul² y alianzas con partido políticos (Kim, 2004: 17).

1 El artículo 87 de la Ley Electoral prohibía a las organizaciones sociales participar en las elecciones. La regulación fue introducida por los partidos de la oposición tras la democratización de 1987 y tenía como objetivo evitar la movilización de organizaciones oficialistas para actividades de campaña, una práctica que era común en el régimen militar. Tras estas campañas el artículo fue derogado.

2 La Casa Azul o *Cheongwadae*, en coreano, que literalmente significa la casa de las tejas azules, es el palacio presidencial de la República de Corea. Funciona, a la vez, como oficina ejecutiva y como residencia del presidente.

La primera lista se dio a conocer el 24 de enero y comprendía los nombres de 67 miembros de la Asamblea Nacional objetados para ser nominados. Los criterios de selección de estos nombres incluyeron los antecedentes de cada candidato en torno a: condenas por aceptar sobornos, condenas por violación de las leyes electorales, exhortación a la animosidad regional para beneficio político, cambios frecuentes de afiliación partidaria, inversiones especulativas en bienes raíces, viajes costosos al extranjero, y declaraciones impropias de un legislador. Para cada uno de los casos dieron las razones de su inclusión en la lista.

Ante el desinterés que mostraron algunos partidos a dar curso favorablemente al reclamo, se publicó una nómina adicional con 47 nuevos integrantes, de los cuales 33 estaban asociados a actos de corrupción (JoongAng Ilbo, 2 de febrero 2000). La CAGE informó que ellos habían sido seleccionados entre 600 políticos investigados. Se incluyó a 30 miembros que ocupaban en ese momento asientos en la Asamblea Nacional que no se habían apuntado en la primera ronda de evaluación, a ex miembros de la legislatura, ex ministros y viceministros del gabinete nacional, a gobernadores e intendentes que se esperaba que se presentasen a la elección (Shin, E., 2001: 10).

Del total de 113 candidatos no aptos para la nominación, 11 retiraron sus candidaturas voluntariamente y 48 no ganaron las elecciones internas dentro de sus partidos. Ante ello, la CAGE decidió publicar una nueva lista negra, esta vez para que los ciudadanos no votaran por los candidatos señalados. El 3 de abril de 2000, diez días antes de la elección legislativa se anunció en una conferencia de prensa un listado con 86 candidatos de 22 distritos a los que los electores no debían votar, en tanto y en cuanto el objetivo fuera transparentar la sociedad política. 64 de ellos pertenecían a las primeras listas negras, y los 22 restantes se incluían en función de las denuncias que habían realizado los ciudadanos y que respondían a infracciones relacionadas con la campaña electoral, instigación al sentimiento de enemistad regional y evasión fiscal (Shin, E., 2001: 16). Las oficinas regionales de la CAGE añadieron 4 candidatos más en la "lista de la derrota", por lo tanto el número total fue de 90.

En vista del apoyo público al movimiento, otras organizaciones y asociaciones civiles se unieron a la Alianza. En este proceso de difusión y movilización que emprendió la CAGE, internet tuvo un rol cardinal. El sitio web *NGO Korea* -<http://2000.ngokorea.org>³- fue una de las herramientas esenciales mediante la cual se dio a conocer la campaña al público más joven. La interfaz, sencilla y accesible, contenía un buscador de candidatos a la izquierda de la pantalla, que permitía introducir un nombre y, si figuraba en la lista, recibir toda la información correspondiente a sus antecedentes. Debajo, se ubicaba una lista de *links* correspondiente a: antecedentes penales, antecedentes de corrupción, información tributaria, y aspectos éticos, y distrito, que permitía acceder directamente a las listas negras por criterio. Días después de la elección en la sección de búsqueda se incluyó a los candidatos perdedores, señalados por CAGE. En el cuerpo de la página principal se ofrecía toda la información pertinente a la Alianza, sus organizaciones, directivos y representantes, organizaciones asociadas, dirección postal, número telefónico e información bancaria para realizar donaciones. Incluía, además, enlaces a los sitios web locales, banners para difusión pública y un archivo de audio con el jingle del movimiento. Las muestras de apoyo de personalidades públicas también se incluían en la página, así como las propuestas para reforma política de la Alianza y de organizaciones individuales. Una de las características más

³ El sitio dejó de estar disponible, sin embargo, puede recuperarse a través de Wayback Machine (<http://archive.org/web/web.php>)

destacadas del sitio fue el *link a M-tizen*, una comunidad cibernética en donde los usuarios podían compartir información, expresar opiniones y críticas, discutir las propuestas de reforma política y manifestar sus puntos de vista acerca de la CAGE y las elecciones. Los comunicados de prensa se publicaban todos en la web y, en sólo tres meses, el contador de visitas marcaba 925.000 entradas.

Inmediatamente después de la elección, el sitio anunció los resultados de la campaña: de 86 personas objetadas, 59 habían perdido la elección (Wein, R., 2000: 71).

Imagen 1. Página principal del sitio NgoKorea



El apoyo de las generaciones de entre 20 y 30 años de edad fue crucial para este movimiento y fue internet la herramienta que los aglutinó (Kim, 2004: 397). En el año 2000, aquellos entre 18 y 30 años de edad representaban el 65 por ciento del electorado de la República de Corea. Mientras los medios dominantes no prestaban atención a las demandas políticas de la sociedad civil que instaba a una reforma, los jóvenes producían e intercambiaban sus propios discursos reformistas con valores democráticos universales en las comunidades del ciberespacio sin barrera alguna. En el sitio se postearon un promedio de 10.600 comentarios al día y el total llegó a 856.000 el 12 de abril, día anterior a la elección (JoongAng Ilbo, 2000). Más de 5.600 personas realizaron donaciones por un total equivalente a 320.000 dólares. Fue la primera vez que se recaudaron fondos con fines políticos por internet en la historia de Corea (Han, 2011: 69).

La Alianza del 2000, destacada por varios medios del mundo como el “movimiento de la derrota”, demostró el poder de una tecnología de información y comunicación en las campañas políticas y los procesos electorales, así como en los mecanismos de nominación de los partidos políticos. La campaña negativa basada en internet se puso en marcha y permitió

que a través del ciberespacio se organizaran y efectuaran acciones colectivas, que si bien generaron controversias en cuanto a la legalidad, lograron hacer oír sus voces de manera decisiva fuera del espacio de internet. El equipo destinado a la comunicación *online* fue distinguido, el uso de internet ya se había generalizado y el apoyo que logró en el ciberespacio fue tan explosivo que a ello se atribuye el éxito del movimiento.

Internet jugó un rol fundamental al proveer de nuevas herramientas y foros para la comunicación política y la aspiración de reforma encontró un campo fértil en la unión del movimiento pro-democrático y en los jóvenes usuarios de internet, alterando la forma y el contenido de la política surcoreana.

2. EL AÑO 2002: ENTUSIASMO POR EL USO POLÍTICO DE LA RED

El año 2002 fue el escenario de los eventos más importantes relacionados con el uso de internet en manifestaciones sociales y políticas: el mundial de fútbol, las manifestaciones de velas -*Candleligh vigils*- y la decimosexta elección presidencial.

El primero de ellos, se produjo durante la Copa Mundial de Fútbol en los meses de mayo y junio. Se formó un club de fans, a través de internet, de la selección coreana llamado Diablos rojos⁴ cuyo destino era apoyar al equipo por medio de acciones colectivas. Este grupo logró movilizar a veintidós millones de personas y organizar reuniones *online* y *offline*. Particularmente, se nutrió de adolescentes y veinteañeros, un grupo generacional supuestamente indiferente y apático con respecto a la política nacional. Con discusiones y votaciones en línea, este conjunto de jóvenes, sin estructura jerárquica ni liderazgo centralizado, consensuó consignas, vestimenta, reuniones, cánticos y manifestaciones de apoyo para los estadios, mediante una toma de decisiones democrática y creativa (Han, J., 2007). Dirigidos por los fundadores de Diablos rojos, los miembros de este grupo y quienes se unían a ellos, se sentaban en filas en Gwanghwa-mun, una plaza céntrica de Seúl, cantaban canciones populares, gritaban consignas y vitoreaban animando al equipo nacional, con sus remeras rojas que representaban el uniforme oficial y banderas coreanas (Han, J., 2007).

La generación más joven, que había sido considerada como un grupo individualista, surgió como un nuevo agente de acción cívica, ganando confianza en las capacidades para expresar sus voces y para generar una red destinada a la acción colectiva a través de internet (Lee, J., 2009: 16). Esta experiencia animó al uso de internet en la conformación de comunidades de interés, y aunque no es posible probar una causalidad, compartió el mismo elemento de organización digital y de difusión de información que las vigiliadas de velas y la campaña presidencial de 2002, de modo que parece haber influenciado a los venideros.

Las manifestaciones o vigiliadas de velas de noviembre de 2002 transcurrieron en relación con un hecho trágico que implicó la muerte de dos estudiantes de escuela secundaria en una localidad cercana a Seúl, Euijung-bu, en junio de ese año. Las adolescentes habían sido atropelladas por un vehículo conducido por dos soldados norteamericanos, y murieron como consecuencia del incidente. En noviembre, el tribunal militar de los Estados Unidos en Corea del Sur, absolvió a los dos hombres por considerar el hecho accidental. El Acuerdo de Estatus de Fuerzas firmado entre Corea del Sur y Estados Unidos en el año 1966, como

⁴ El criterio de acceso al grupo era abierto, cualquiera que "amara al fútbol" podía ser miembro de los Diablos rojos. En su año de formación, 1997, contaba con 200 que se multiplicaron hasta llegar a los 200.000 en el momento del Mundial.

acuerdo suplementario del Tratado de Defensa Mutua de 1953, permite a los norteamericanos en servicio en el territorio coreano, y a sus dependientes, ser juzgados por tribunales estadounidenses.

Ya antes del incidente algunas organizaciones sociales demandaban una revisión del tratado y sitios web como *No Crimes by U.S. Troops* (<http://www.usacrime.or.kr>) y *Peace Korea* (<http://www.peacenet.org>) difundían y condenaban esta situación (Lee, J., 2009: 18), mientras que los diarios más importantes del país hacían caso omiso de los incidentes. Fue un ciudadano-reportero de *OhmyNews* (<http://www.ohmynews.com>), el sitio de periodismo abierto más importante del país, el que transmitió un llamado a la movilización en contra de la decisión del tribunal de los Estados Unidos. Angma, seudónimo con el que firmaba, escribió en el sitio el 29 de noviembre:

Se dice que las almas de los muertos se convierten en luciérnagas. Llenemos el centro con nuestras almas, con las almas de los Mi-seon, y de Hyo-soon. Seamos miles de luciérnagas el próximo sábado y domingo. Otorguemos un tiempo a estas niñas. Por favor, enciendan velas en sus casas. Si alguien pregunta, respondan: "voy a conmemorar a mis hermanas muertas". Sosteniendo velas y vistiendo de negro, tengamos una ceremonia en memoria de ellas. Caminemos hacia Gwanghwa-mun con una vela encendida y recordemos las vidas de Mi-seon y Hyo-soon. ¿Lo prohibirá la policía? Incluso si se lo hace, voy a caminar en Gwanghwa-mun, incluso si la policía me ataca.⁵ (Angma, 2002).

El llamamiento fue efectivo y miles y miles de personas se reunieron cada fin de semana en la plaza a demandar cambios en la política coreana hacia los Estados Unidos, y viceversa. Los participantes exhibían proveniencias variadas: empleados, estudiantes, adolescentes, amas de casa, trabajadores industriales y ancianos. Según Lee, estas manifestaciones revelan el nacimiento de un activismo alternativo e independiente en internet, con nuevas formas tácticas que atraen la atención de aquellos que buscan reformas sociales y políticas (2009: 21). Convocadas por un individuo sin afiliación partidaria y sin inscripción a una organización social, a través de una interacción horizontal permitida por internet, y de carácter profundamente pacíficas, estas manifestaciones inauguraron un nuevo repertorio para la acción colectiva y una nueva forma de expresión pública.

El último acontecimiento del año 2002 que involucró un uso político novedoso y sorprendente de internet, fue la decimosexta elección presidencial. La conformación de un grupo con base en el ciberespacio -Nosamo- que realizó actividades de difusión, de búsqueda de apoyo, de recaudación de fondos y que entabló una relación particular con uno de los candidatos, Roh Moo-hyun, cambió la dinámica de la campaña política, al menos durante esa elección. El éxito en el empleo de internet también fue motivado por el Partido Democrático del Milenio y el candidato Roh, que desarrollaron un sitio (<http://www.knowhow.or.kr>) orientado a la interacción y a la participación de los cibernautas, y esto atrajo a los votantes. El sitio, tenía muchas funciones que permitían a los visitantes intercambiar opiniones, dejar mensajes y donar fondos *online*, y ello lo hizo enormemente atractivo.

El corolario de esta elección fue la aparición de dos tendencias en la política electrónica. Primero, el posicionamiento del correo electrónico como un canal importante de comunicación política, empleado por *Nosamo* y por Roh para el intercambio con el electorado, y segundo, el éxito de los sitios web de grupos de interés, a los cuales accedían

⁵ Escrito originalmente en coreano; traducción propia.

los internautas para adquirir información diariamente. Las actividades de los usuarios de la red, el involucramiento en el escenario político, y la sensación de triunfo de quienes decidieron participar en forma activa a través de internet, demostraron el deseo de la gente de hacer de éste un ámbito democrático y democratizador a partir de la capacidad que les confiere para generar movimientos que tenga por objetivo la transformación de la realidad política.

Estos movimientos políticos y sociales de 2000 a 2002 demostraron que las actividades en el ciberespacio podían contribuir, o al menos buscar aportar, al desarrollo de una democracia sustancial en Corea del Sur. Además, la experiencia de estos acontecimientos basados en la movilización por internet, ilumina el poder del ciberespacio como la esfera pública de la sociedad de la información que libera a las generaciones más jóvenes de las anteriores estructuras políticas jerárquicas y autoritarias.

3. LUEGO DE 2002: CONTINUIDAD E INTERMITENCIA EN EL USO POLÍTICO DE INTERNET

Después de la campaña y el triunfo de Roh Moo-hyun en las elecciones presidenciales de 2002, donde los internautas tuvieron un rol destacado, su siguiente manifestación notoria fue provocada por un intento de enjuiciamiento político al presidente. El 24 de febrero de 2004, en una conferencia de prensa, el presidente instó a los votantes a apoyar al Partido Uri en las elecciones parlamentarias de abril. En su declaración señaló que haría todo lo que fuera legalmente posible para colaborar con su triunfo. Tres días después, la oposición presentó una denuncia ante la Comisión Nacional Electoral en la que alegaba que Roh había violado la Ley Electoral. El dictamen fue favorable, afirmando que el presidente había faltado a la neutralidad requerida a los funcionarios públicos ante los comicios, no obstante, no impuso ninguna sanción y sólo le recomendó que se abstenga de tales manifestaciones. Los partidos de la oposición exigieron una inmediata disculpa, pero Roh se negó declarando en una conferencia de prensa que estaba en desacuerdo con la interpretación que la Comisión Nacional Electoral realizó sobre sus dichos, ya que no los consideraba una falta a la norma (The Korea Herald, 14 de marzo de 2004).

Los legisladores opositores respondieron aprobando una moción para destituir al presidente. En ella figuraban veintiún cargos que iban desde el apoyo al Partido Uri hasta escándalos de corrupción que involucraban a colaboradores cercanos a la administración. Conforme a lo que dispone la Constitución Nacional de la República de Corea en su artículo 65, la petición de juicio político requiere para su aprobación dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Nacional. De los doscientos setenta y dos legisladores, ciento noventa y tres votaron a favor, dos en contra y cuarenta y siete del partido oficialista se abstuvieron, participando de la votación bajo protesta (Lee, Y., 2005: 11). Roh fue inmediatamente suspendido en sus funciones y en su reemplazo asumió el primer ministro⁶, Goh Kun. En el mes de mayo, el Tribunal Constitucional, institución responsable de dirimir la cuestión, resolvió absolver a Roh y restituirlo en su cargo.

Este acontecimiento dinamizó, otra vez, el empleo de internet como elemento movilizador y de debate político. La decisión de enjuiciar al presidente fue ampliamente impopular y las manifestaciones de apoyo, nuevamente, se iniciaron en el ciberespacio. El

⁶ La República de Corea tiene un sistema de gobierno presidencial. El presidente tiene la prerrogativa de nombrar a un primer ministro y, con acuerdo de él, a un gabinete de ministros, de entre 15 y 30 miembros.

respaldo a Roh tomó la forma de manifestaciones de velas, una vez más, convocadas a través de la red. Cuando la legislatura aprobó la moción de destitución, *Nosamo* movilizó de inmediato a unos setenta mil individuos para llevar a cabo una vigilia con velas. Este grupo volvió a tener un rol protagónico, no ya por la novedad sino porque se convirtió en la agrupación militante pro-Roh más importante, y logró una apropiación de las manifestaciones tecnológicamente mediadas a favor del presidente. Como movimiento político pudo captar respaldos independientes ante la considerada afrenta contra el responsable máximo del Estado y nuclear a los ciudadanos en manifestaciones de apoyo. Internet fue, nuevamente, la herramienta de debate, movilización y unión.

En mayo de 2008, nuevas manifestaciones *online-offline* conmocionaron el panorama político. La protesta comenzó como oposición a la importación de carne vacuna desde los Estados Unidos. Los foros y las discusiones habían comenzado tiempo atrás en el ciberespacio. En sitios como *Daum Agora*, *DC*, *Naver*, el debate se desarrolló activamente y cobró popularidad el comentario de un internauta de seudónimo Andante que proponía una campaña de recolección de firmas para pedir el juicio político del presidente Lee Myung-bak, que apenas cumplía, en ese momento, cinco meses en funciones. Las firmas llegaron a doscientas setenta mil a finales del mes de abril (An, S., 2010: 154) y a un millón trescientas mil en el mes siguiente, transformando la protesta puntual contra el acuerdo de comercio en una crítica a las políticas económicas y sociales del gobierno.

Imagen 2. Extracto del escrito de Andante en Daum Agora

The image shows a screenshot of a Daum Agora petition page. At the top, the page title is '프론트와 아이추어의 경계가 사라진 치열한 서바이벌 TOP밴드2'. Below that, the petition title is '【1천만명서명】국회에 이명박 대통령 탄핵을요구합니다'. The number of signatures is displayed as '현재서명수 1,483,681명'. The text of the petition is circled in red, and an arrow points to it with the label 'Escrito de Andante solicitando firmas para el pedido de juicio político'. Another arrow points to the signature count with the label 'Cantidad de firmas recolectadas'.

La iniciativa de estos jóvenes invitó a gente de todas las esferas sociales a relacionarse con las preocupaciones cotidianas y responder a ellas de manera comunal. La manifestación en el ciberespacio se trasladó a las calles de Seúl con vigiliadas de velas que se prolongaron desde el mes de mayo, con festivales en la Plaza Ch'eonggye, hasta mediados de agosto del 2008, con manifestaciones masivas, ante la de respuesta del gobierno y de sus intentos de prohibir estas expresiones públicas (Yoo, H., 2010: 51). Se estima que participó más de un millón de personas.

Estas expresiones de la ciudadanía fueron similares a las vigiliadas masivas con velas anteriores -2002-, lo que las convertía en un fenómeno político y cultural. El ciberespacio jugó un rol primordial en ellas, ya que permitió llamar la atención del público sobre temas de agenda, intercambiar información, ideas, organizar y movilizar a los ciudadanos *on* y *offline*. Las protestas se transmitían en vivo por Afreeca, un sitio de difusión de audio y video en el que se postearon diecisiete mil doscientos veintidós archivos que fueron vistos casi ocho millones de veces, lo que permitió que quienes no podían asistir a las movilizaciones las vieran en línea en tiempo real (Lim, H. y Lee, J., 2010: 251).

Con un grado tan alto de activismo en línea, las manifestaciones se propagaron rápidamente y atrajeron una amplia participación de hombres y mujeres de todas las edades. Esta intervención política se generó a través de redes descentralizadas, con ausencia de un grupo dominante, y permitió la resistencia, por parte de la sociedad civil, a las políticas culturales y económicas de las elites dominantes (Song, K., 2009: 52).

La magnitud de la participación impulsó al gobierno a establecer medidas de censura y control de internet. Se planeó una reforma de la legislación vigente y la introducción de nuevas leyes para incrementar la responsabilidad de los portales y usuarios. Los primeros serían sancionados si no eliminaban los comentarios solicitados por las partes interesadas, la obligación de registro de las personas con datos reales se extendería a todos los sitios, y éstos estarían obligados a supervisar todas sus páginas, comunidades y foros permanentemente como responsables del contenido allí ofrecido (Song, K., 2009: 58).

El endurecimiento de la legislación provocó una migración de usuarios a plataformas internacionales como *Google* y *YouTube*, entre otras, que se negaron a poner en práctica los controles solicitados por el gobierno, con el fin de evadir la limitación en el ciberespacio local. Este caso refleja el poder de los internautas en Corea, el desafío que representan para el gobierno y la disponibilidad de recursos del ciberespacio global para escapar a la dominación en el nivel nacional.

4. OHMYNEWS: PERIODISMO CIUDADANO ONLINE

OhmyNews (<http://www.ohmynews.com>) es uno de los sitios de periodismo ciudadano pionero y más conocidos a nivel mundial que creó un modelo novedoso basado en ciudadanos reporteros y editores profesionales.

El 22 de febrero del año 2000, el periodista Oh Yeon-ho abrió el sitio *OhmyNews* prometiendo que sería el primer diario verdaderamente interactivo del mundo (Oh, Y., 2006: 214). Bajo la consigna "cada ciudadano es un reportero"⁷, Oh reunió a 727 personas para llevar adelante una fase de prueba. La idea original era ofrecer un punto de vista alternativo

⁷ En el artículo "The Revolt of 727 News Guerrillas", *OhmyNews*, 22 February 2000, Oh Yeon Ho plantea los objetivos y la forma que adoptará la página. Disponible en: <http://english.ohmynews.com/articleview/artic le_ view.asp?no=153109&rel_no=1>. Acceso: 24 de noviembre de 2011.

y lograr una forma más liberal de introducir noticias que se contrapusiera con la de los medios de prensa conservadores. Para reunir el capital necesario para la creación del sitio, el titular vendió su casa y recibió financiamiento de cinco empresarios afines. Convocó a diseñadores de páginas web amigos para colaborar con el diseño y con los códigos del sitio. Como primer paso, el fundador se orientó a cambiar el rol del periodismo y a desmitificar la profesión de periodista.

Vamos a cambiar la cultura de producción, distribución y consumo de las noticias todos juntos. [...] Los periodistas no son especies exóticas. Son todos aquellos que buscan nuevos desarrollos, ponerlos por escrito, y compartirlos con los demás. Esta verdad común ha sido pisoteada en una cultura donde ser periodista es visto como un privilegio del que se puede disfrutar (Oh, Y., 2000: párr. 4).

El éxito fue inmediato y recayó en la habilidad de los usuarios de manejar las herramientas que ofrecía internet. Tres años después de su fundación, en febrero de 2003, *OhmyNews* empleaba a cuarenta y cinco personas, que formaban parte de la planta laboral permanente, y a veintitrés mil ciudadanos reporteros, y se ubicaba en el número seis del ranking de los medios más influyentes de Corea.

El modelo de *OhmyNews* incluía incentivos monetarios para los reporteros ciudadanos. Si un artículo se publicaba el autor podía recibir el equivalente de hasta 20 dólares norteamericanos en calidad de retribución, dependiendo del lugar de importancia que ocupara el artículo en el sitio: una historia en la página principal recibía 20, una publicada en las secciones enlazadas a la página principal (entrevistas, entretenimiento, internacionales, ciencia y tecnología), 10, y un escrito corto sin sección recibía 2 dólares. Además, los lectores podían hacer donaciones de hasta 54 dólares para artículos y enviar el dinero *online* o a través de sus teléfonos celulares. Entre 2000 y 2002, el sitio creció inmensamente. Menos de un año después de su lanzamiento, en septiembre de 2000, contaba con cinco mil periodistas ciudadanos. En noviembre del año siguiente, el número había aumentado a quince mil. El personal dedicado a la edición también creció, pasando de cuatro en 2000 a cincuenta y tres en 2003 y noventa y cinco en 2006. Los visitantes por día también ascendieron llegando a millones en los casos de acontecimientos destacados. El porcentaje de jóvenes reporteros también es significativo. 83% de los ciudadanos periodistas están bajo la edad de 40, y un tercio son estudiantes: 2,9% en la escuela intermedia, un 4,3% en la escuela secundaria, un 22,4% en la universidad, y un 3,8% en posgrado. Esta generación se conoce como la generación de 2030 a causa de sus edades.

La comunicación entre los periodistas y los lectores es una faceta importante del sitio *OhmyNews* y de las tecnologías Web 2.0 en general. A diferencia de los periódicos tradicionales, donde el periodista y el lector rara vez interactúan, en este caso los ciudadanos reporteros y los lectores tienen múltiples oportunidades para compartir sus puntos de vista. Al igual que una entrada de *blog*, cada artículo tiene una sección de comentarios donde los lectores pueden dejar su opinión. En la página en la que el artículo se muestra también hay un enlace a la dirección de correo electrónico del autor, que los lectores pueden emplear para ponerse en contacto con el reportero, remitiendo preguntas, críticas o correcciones. Además, pueden dejarse comentarios *online*, leer los comentarios de otros, compartir el artículo enviándolo por *e-mail* y obtener información acerca de la cantidad de visitas que obtuvo la nota, algo que es cada vez más frecuente en las manifestaciones web de los medios tradicionales.

Imagen 3. Página principal del sitio OhmyNews



El papel informativo de *OhmyNews* se vio influenciado por las características de la prensa de Corea del Sur. El entorno de medios de comunicación en el que surgió se caracterizaba por la preeminencia de tres periódicos de orientación conservadora -Chosun Ilbo, Dong-A Ilbo, JoongAng Ilbo- que acaparaban el 80% de la circulación del mercado. Al contrario, *OhmyNews* se identificaba con un periodismo progresista, abierto y liberal, alejado de la prensa tradicional, que proveía una fuente alternativa de noticias dirigida, fundamentalmente, a las generaciones más jóvenes, no sólo por el empleo de internet sino porque fue capaz de informar cuestiones ignoradas por los medios tradicionales. Un ejemplo de ello fue la mencionada muerte de las dos niñas causada por un vehículo militar de los Estados Unidos en junio de 2002. La experiencia coreana, basada en la participación a través de internet especifica la poderosa combinación de ciudadanos y ciberespacio, y la potencialidad de la formación de una nueva esfera pública en la era de la información.

4.1 OhmyNews y activismo político

OhmyNews proporcionó a la gente común una plataforma para la deliberación en línea, mediante la retroalimentación activa y la interacción con sus lectores. La importancia del portal en el plano político se demostró en varias ocasiones que involucraron acontecimientos de importancia política. La manifestación de velas de 2002 y la elección presidencial del mismo año, son algunos de ellos. En el primer día de vigilia, el 30 de noviembre, los visitantes de *OhmyNews* dejaron mil cuatrocientos diez comentarios en la nota "vigilia por Hyo-sun y Mi-soon", muchos de ellos instando a la acción "fuera de línea", es decir, convocando a la manifestación. Hubo protestas significativas cuando un tribunal militar estadounidense absolvió a los dos soldados por negligencia el 19 de noviembre de 2002. Durante ese momento, *OhmyNews* proporcionó información que no se estaba transmitiendo en la prensa

coreana tradicional. Uno de los puntos de divergencia entre conservadores y progresistas en Corea es el papel militar de Estados Unidos en el país y es posible que los diarios conservadores no comunicaran la historia de la muerte de las niñas, a fin de evitar una incitación al sentimiento anti-estadounidense (Joyce, M., 2007: 22). Cualesquiera que sean sus motivaciones, ignoraron una noticia importante mientras que *OhmyNews* cubrió la historia, y habilitó el acceso a información que de otro modo no hubiese estado disponible.

Con respecto a la elección de Roh, a diferencia de los medios tradicionales, que sólo proporcionaron una cobertura irregular de los acontecimientos del día, la prensa en internet ofrecían información continua, en formato de texto y video, y permitían que los lectores siguieran minuto a minuto los eventos. Además, las reuniones de *Nosamo* eran transmitidas en vivo por el sitio de Oh, y sus activistas contaron, desde el principio, con un medio alternativo para transmitir información sobre su candidato al público, ya que emplearon la página desde el momento de su fundación. La noche anterior a la elección, fue el epicentro del debate político ciudadano con más de seis millones de visitas a la página principal y más de diecinueve millones de visitas registradas en las páginas que contenían notas relacionadas con la elección (OhmyNews, 2004: 19). La portada contenía informes y planes de acción ciudadana e instaba a los lectores a votar a favor de Roh, quien, para sorpresa de muchos, resultó victorioso al día siguiente y reconoció la contribución de los ciudadanos periodistas a su triunfo mediante la concesión de su primera entrevista como presidente electo al sitio.

OhmyNews creó un espacio abierto para la comunicación sobre los asuntos públicos. Muchas de las características interactivas del sitio permitieron a los periodistas ciudadanos comunicarse con el personal y con los lectores. Sin dudas, estas características interactivas condujeron a una coordinación de acciones colectivas fundadas en la concentración de una misma voluntad política. De acuerdo con Joyce, *OhmyNews* fue revolucionario en términos de atracción de jóvenes y de motivación para participar en los asuntos políticos (2007: 18). A través de este activismo y comunicación en línea, la gente joven alcanzó una participación inusitada en los asuntos políticos.

Junto con distintos análisis empíricos, como los de Sutton (2006) y Lee (2009), puede establecerse que la motivación mayor de los ciudadanos periodistas y de los lectores del sitio de Oh está relacionada con el ejercicio de la libertad de expresión y la difusión libre de información, que da lugar a la creación de un discurso político alternativo. No obstante, esta web sirvió como un punto de encuentro para la movilización social y la organización política, constituyéndose en un híbrido que ocupa un lugar intermedio entre las organizaciones sociales y los medios de comunicación y que le otorga al periodismo ciudadano un papel político, en tanto mecanismo participativo. La difusión de información, que anteriormente no estaba disponible, orientada a una audiencia joven permitió involucrar a este grupo, generalmente apolítico, con la realidad política y fomentar su activismo y participación.

5. REPERTORIOS DE PARTICIPACIÓN ONLINE

Los métodos de participación llevados a cabo por los internautas tomaron la forma, principalmente, de intercambio de opiniones sobre los asuntos y cuestiones de relevancia política nacional, comentarios sobre sitios o notas, producción y distribución de información y encuestas y votaciones en línea. El intercambio de ideas a través de internet fue la forma primordial de participación que adoptaron los usuarios, efectuada a través de *e-mails*, sitios web, *blogs*, foros, etc. Siguiendo a las discusiones en línea, los internautas a menudo se

reunieron fuera del espacio de internet, en plazas, cafés, para expresar colectivamente sus opiniones. Durante los períodos electorales, se involucraron en proyectos a favor o en contra de ciertos candidatos. En la campaña de la Alianza de 2000, los activistas diagramaron estrategias y guías de acción específicas a través de sus sitios web; en las elecciones presidenciales de 2002, *Nosamo* encabezó el apoyo a Roh, instando a votarlo y recaudando fondos, en la web. Estas experiencias permiten otorgar un doble papel al uso de internet en la esfera pública, como una herramienta adicional para mejorar una estrategia de acción, en el caso de la Alianza, o como el elemento esencial de la acción participativa, como en las vigilias de velas, recaudación de fondos, etc.

Michael Hauben (1997), describe los primeros procesos de la participación *online* como un período en el que un grupo de personas comenzó a encontrar nuevas identidades y desarrollar una conciencia de sí mismos como ciudadanos en línea. Durante este tiempo, especialmente en Corea, se dio un aumento en el uso de pizarras de mensajes, precursoras del estilo de *OhmyNews*. A medida que pasó el tiempo, los internautas coreanos fueron adoptando nuevos repertorios que fusionaron la subcultura de internet y los discursos políticos. Las parodias, sátiras gráficas o en formato de audio y video, animaciones, caricaturas y fotografías con contenido humorístico fueron dando forma a la subcultura de la participación política en la red. La interferencia cultural o *culture jamming*⁸ se convirtió en una estrategia importante de la protesta virtual y tomó una parte integral de la expresión política de los ciudadanos en internet. En la elección parlamentaria de 2004 los usuarios comenzaron a utilizar varias técnicas de collage para criticar a los candidatos y a los partidos en diversos sitios, entre los más populares estaban *Ddanzi Ilbo*, *DC Inside* y *Sisa Gallery*. Otra de las formas negativas de participación política que se empleó a partir de 2004 fue el *cyber raid*, un tipo de visita en masa a sitios políticos con el objetivo de hacer caer el servidor.

El repertorio de actividades en el marco de internet modifica el panorama político al desdibujar las líneas que trazan los límites entre lo público y lo privado, entre lo *offline* y *online*, generando una convergencia entre las distintas prácticas políticas. El debate en línea dirigido por ciudadanos comunes causa reacciones en cadena que aumentan la conciencia de la ciudadanía. A través de los tabloneros de anuncios en línea, *blogs* y otras herramientas de comunicación participativa *online*, los internautas se comunican entre sí sobre la base de redes horizontales y descentralizadas (Lee, J., 2009: 172).

6. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA GENERACIÓN 2030 Y EL USO POLÍTICO DE INTERNET

La generación 2030, esos jóvenes entre los 20 y 30 años de edad, nacidos y crecidos en democracia y desarrollo económico, sin recuerdos políticos que se asocian a los regímenes militares anteriores a 1987, se caracterizan por mantener formas de individualismo no convencionales o en red en contraposición con aquellas del colectivismo confuciano tradicional, y estiman la autonomía personal, los valores pluralistas, y la diversidad cultural. Antes de los eventos señalados a lo largo del trabajo, poseían un alto manejo de herramientas tecnológicas

⁸ El *culture jamming* (interferencia cultural) representa una utilización e interpretación discordante y disidente de los signos con la premisa clave de que no se trata de interrumpir el canal de comunicación, sino de utilizar la propia comunicación y las estructuras de poder apropiándose de sus signos y tergiversándolos. Su propósito es la crítica del actual estado de cosas, socavar la normalidad y la pretendida naturalidad del orden imperante, sembrando inesperados elementos de confusión y transformando los discursos cerrados en situaciones abiertas. Se trata de confrontar a los ciudadanos no sólo con algunas proclamas, sino de recoger las contradicciones y las experiencias de sus propias vidas, invitándoles a reflexionar y actuar de otra manera a partir de ellas. Ver: Cabello Fernández-Delgado (2006). Interferencias en la transmisión: Aproximación teórica al *culture jamming*, en *Razón y palabra*, núm. 49. Pp. 13-23.

y un comportamiento indiferente ante los eventos políticos importantes del país (Han, J., 2007: 61). Comparados con la generación 386⁹, que fue la de la participación política pro-democrática, la 2030 puede ser identificada como la de la participación cultural, en palabras de Cho, la generación de internet se define por la libre expresión de deseos y por la creación de un público, a través del espacio *online*, en la era de la cultura y el capital (2008: 198).

Los jóvenes 2030 comenzaron a emerger como una fuerza social destacada cuando descubrieron la forma de aprovechar al máximo las oportunidades que ofrecía internet, en principio, en el plano no-político. La Copa mundial de fútbol de 2002 fue el escenario en el que estos grupos de jóvenes, principalmente de estudiantes secundarios y universitarios, iniciaron la construcción de lazos en el ciberespacio y demostraron el poder movilizador de la red, y fue, a su vez, el contexto que les permitió demostrar su poder cultural para quebrar con las viejas costumbres y rutinas políticas. El uso de pañuelos en cabezas y brazos con la enseña nacional, que hubiera sido considerado una falta flagrante a los deberes de ciudadanía y de respeto a los símbolos nacionales, y la adopción del color rojo, color tabú asociado al comunismo y a Corea del Norte, representaron un fenómeno cultural, más que una crítica política, y el empoderamiento de las generaciones más jóvenes ante restricciones culturales profundamente arraigadas (Lee, J., 2009: 140).

A medida que el desarrollo tecnológico avanzó, la generación 2030 fue cambiando su conciencia e inclinaciones políticas. Podemos asociar este progreso en el empleo de internet con tres factores fundamentales que fueron tratados más arriba: a) la diversificación de los usos de internet; b) la concentración de usuarios en los grupos etarios de 20 y 30 años de edad; y c) el tiempo o momento de incremento en la tasa de penetración de esta herramienta. En la década de los 90 la cantidad de usuarios, como se ha visto, era insignificante en términos de impacto en los acontecimientos de la sociedad. Al contrario, en el año 2001, la mitad de la población coreana visitaba regularmente el ciberespacio (Han, J., 2007: 62) y esta tasa se duplicó y triplicó año a año alcanzando la cifra actual de más de cuarenta millones de usuarios entre una población poco mayor a cuarenta y ocho millones de personas. El ritmo acelerado de difusión de internet afectó la composición generacional de los internautas y los adelantos técnicos otorgaron mayores posibilidades de uso de internet. Las generaciones de los 10, 20 y 30 años muestran una penetración prácticamente total de internet al año 2010, superando el 99%. Esto posicionó a los jóvenes, anteriormente excluidos de los discursos socio-políticos, en el lugar de preeminencia dentro de una nueva esfera pública y el proceso coincidió con el incremento del activismo ciudadano que tuvo lugar durante la década de 1990 y 2000, dando como resultado una correlación positiva entre crecimiento de organizaciones no gubernamentales e informatización de la sociedad (Han, J., 2007: 62).

Durante las movilizaciones de velas del año 2002, la generación 2030 adquirió un papel central en el plano político. Fueron ellos quienes iniciaron la acción y movilizaron a sus similares para colmar las calles de Seúl y manifestarse en el ciberespacio. En tan sólo 24 horas, el 90% de los usuarios de MSN en Corea colocaron una cinta negra en sus perfiles y más de diez mil personas se reunieron en Gwanghwan-mun para exigir justicia ante la muerte de las dos adolescentes, como hemos detallado anteriormente (Lee, J., 2009: 158). Los jóvenes

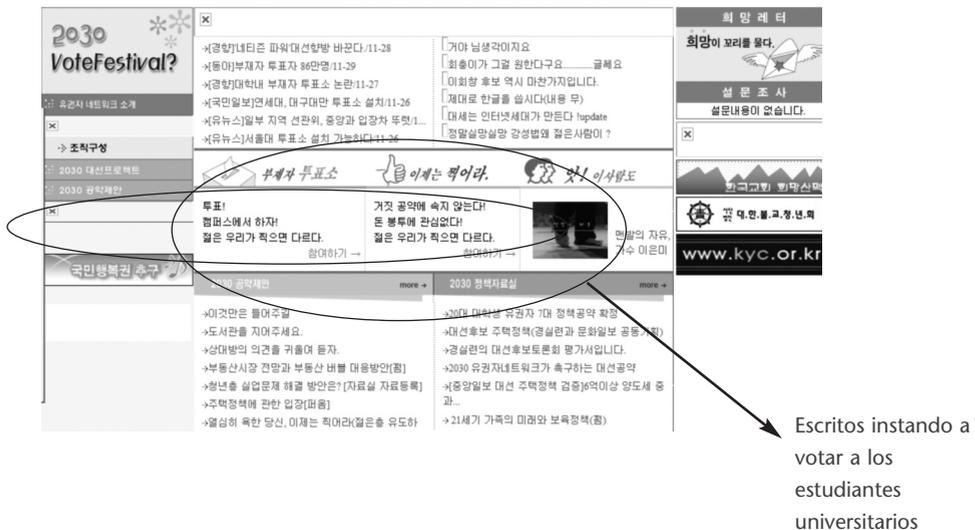
9 El nombre de la generación 386 es una composición de tres números que hacen referencia a las características del grupo: el 3 alude a aquellos que poseen 30 años de edad, el 8 representa el momento en que estos jóvenes eran estudiantes, la década de 1980, y el 6 refiere a la década de nacimiento, 1960.

nuevamente desafiaban la autoridad y el conservadurismo de la sociedad coreana oponiéndose a una relación indulgente con los Estados Unidos que había perdurado por años.

Habiendo sido testigo del poder de internet en el movimiento de la Alianza en 2000, y con la experiencia de los Diablos rojos en la Copa mundial de fútbol de 2002, esta joven generación, en su origen apolítica y apática, se convirtió en un actor político importante en la elección presidencial de 2002, principalmente, debido a que las manifestaciones de velas se politizaron hasta alcanzar al debate electoral. De alguna manera, ello ejerció un rol determinante para otorgar a la generación 2030 un poder de veto en la política interna de Corea del Sur, como se demostró en las mencionados manifestaciones.

Durante las campañas electorales presidenciales de 2002, la generación 2030 organizó una red en el entorno *online*, denominada Red de Votantes 2030 (<http://www.votefestival.org>), con el objetivo de aumentar la tasa de concurrencia a los comicios de aquellos jóvenes en sus veinte y treinta años de edad. La meta era alcanzar un porcentaje de participación que elevara al 80,8% la participación total en la votación¹⁰. Esta red organizó eventos, sorteó regalos entre aquellos que instaban a sus amigos a votar, recolectó firmas y colmó su sitio web de noticias políticas, propuestas de distintos partidos, información sobre candidatos y reclamos que involucraban a los jóvenes instando al compromiso y a la colaboración para lograr cambios y divulgar la campaña mediante una variedad de acciones cívicas. Cuando Roh ganó las elecciones, los diarios de mayor circulación del país, Choson Ilbo y JoongAng Ilbo, describieron el resultado en términos generacionales como la victoria de la generación 2030 sobre la 5060 (aquellos de 50 y 60 años) y como el triunfo de los nuevos por sobre los viejos medios de comunicación (Choson Ilbo, 26 de diciembre de 2002).

Imagen 4. Página principal del sitio Vote Festival



10 El nombre toma la cifra 80,8 haciendo referencia a la elección presidencial anterior -1997- donde el porcentaje de participación en los comicios fue de 80,7. El objetivo era superar este número por medio del involucramiento masivo de los jóvenes 2030.

Las movilizaciones ciudadanas masivas y las tecnologías de información y comunicación desempeñaron un papel catalizador para convertir a la generación 2030 en un grupo social cohesivo y políticamente activo que asumió su poder en la creación de consenso en el ciberespacio y en la formación de redes para llevar adelante acciones políticas. Al mismo tiempo, estos jóvenes fueron el motor que impulsó el empleo de herramientas como internet para prácticas sociales y políticas. Este doble estímulo dio como resultado un escenario particular en el que internet y los jóvenes fueron determinantes -elecciones, movilizaciones, poder de veto, etc., entre 2002 y 2007- y, de varias maneras, contribuyó a la concatenación de eventos posteriores que incluyen restricciones e intentos de apropiación de esta herramienta tecnológica por otros agentes sociales, cuestiones que se abordan minuciosamente en los siguientes 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* (págs. 1-20). ISSS.
- Choson Ilbo, 26 de diciembre 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.
- JoognAng Ilbo. 2 de febrero de 2000 y 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* (págs. 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 de la nueva política en la era de los teléfonos móviles y la comunicación cibernética. Internet, celulares y 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 Febrero de 2000). *The revolt of 727 news guerrillas*. Recuperado el 2011 de noviembre de 24, de Ohmynews: http://english.ohmynews.com/articleview/artic le_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*, (págs. 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* (págs. 62-75). Washington: KEI.

Yoo, H.-j. 2010. "The candlelight girls' playground: nationalism as art of dialogy. 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_84]

Evaluación sociocultural para proyectos de inversión en comunidades indígenas *wixarikas*



✂ Resumen/Abstract: *Se analizan aspectos de la problemática que se presenta en la evaluación social de proyectos de inversión para las comunidades indígenas wixarikas (huicholes). Los proyectos en este contexto hacen particularmente compleja la evaluación, ya que en la perspectiva socioeconómica con la que se evalúa entra en juego la inconmensurabilidad de los asuntos de carácter social e intercultural que no se pueden pasar por alto. Se abordan las interrogantes que han surgido en la elaboración de este tipo de proyecto y se presenta un marco teórico para la propuesta metodológica de evaluación sociointercultural.* ✂

✂ Palabras clave: evaluación social de proyectos de inversión, evaluación sociointercultural, comunidades indígenas, wixarikas.

INTRODUCCIÓN

Al elaborar proyectos de inversión para la implementación de energías alternativas en las comunidades *wixarikas* (hicholes) en México en el año 2010, se detectó que había una serie de aspectos a discutir en la teoría de la evaluación social de proyectos de inversión cuando éstos son aplicados en un contexto indígena.

Estos proyectos buscan mejorar las condiciones de los *wixarikas* y de otras comunidades indígenas a través de impulsar la infraestructura básica que además posibilite la generación de proyectos con enfoques y principios propios acordes con las culturas y las lógicas económicas de las etnias que participan, así como de su racionalidad social y ambiental, en especial la relación que guardan con la madre tierra (Gómez González, Gómez Calderón y Gómez Calderón, 2008).

En las comunidades *wixarikas*, el hecho de valorar la posibilidad de llevar el servicio eléctrico a través de energías alternativas presenta de antemano externalidades que pueden considerarse negativas para su cultura, pues este servicio implicaría un mayor uso de televisores, radios y demás medios de comunicación y abriría la posibilidad de ampliar un proceso aculturador que a pesar de los beneficios, los efectos negativos podrían ser aun más indeseables.

Sin embargo, la instalación de todos los servicios traería como consecuencia mejorar sus medios de producción agrícola a través del uso de maquinaria y equipo que no pueden ser usados sin la energía eléctrica. Pero el simple hecho de querer ayudar a los *wixarikas* como parte de una política gubernamental pudiera tener implicaciones racistas al colocar a la cultura mestiza nacional por encima de la de ellos. No es un asunto sencillo, la muestra está en que a pesar del alto interés por esta cultura, en las últimas décadas no se ha podido contribuir a mejorar significativamente el bienestar económico y material de esta etnia (Wiegand y Fikes, 2004: 54).

Las externalidades mencionadas en los párrafos anteriores se presentan en direcciones encontradas y habría que valorarlas tanto desde las perspectivas de la comunidad indígena como de la sociedad no indígena.

Es evidente que la cultura no indígena tiene un peso mayor y que las decisiones tendrán un sesgo particular en este sentido, pero a través de una serie de asuntos éticos en las políticas públicas se podrían tomar en cuenta cualificaciones del mundo indígena para tratar de sopesar sus intereses.

Por ejemplo, a diferencia del mundo no indígena, para los campesinos huicholes lo productivo y lo religioso está tan íntimamente ligado con la vida económica y social que aparentemente presentan una falta de interés para la adopción y adaptación tecnológica (Torres Contreras, 2000: 162-163).

El huichol serrano emplea el tiempo que no dedica a las técnicas de trabajo sustitutivas, en la realización de rituales hechos en forma conjunta entre su familia y las demás familias que están en el entorno social – productivo (Torres Contreras, 2000: 163).

Esto no significa que los *wixarikas* se encuentren aislados de la sociedad mestiza, la persistencia de su cultura y comunidad puede ser explicada a través de procesos de identificación de cara al mundo, pero la especificidad de su etnia se debe, en parte, a la creativa integración de lo que no es su cultura (Florentine Beimbord y Romandía Peñafior, 2009: 13).

La compleja madeja para el análisis de proyectos en estos contextos inicia con la consideración de que en la evaluación social, menciona Fontaine (1999), las externalidades permiten entender la factibilidad de impulsar un proyecto sin fines de lucro y en un contexto sociointercultural, éstas van en múltiples sentidos y tendrían que analizarse en lo intrasocial, lo intracultural y lo intercultural (Guerra, 2004).

Aquí se hace referencia a los aspectos intrasociales cuando lo que se analiza no es exclusivo de una de las culturas que participan y no es puesto en consideración en la relación intercultural; son todos esos aspectos transversales en la sociedad independientemente de las culturas que participan, tales como la pobreza, la tecnología y el bienestar que incumbe a todos los seres humanos; los asuntos interculturales, por otro lado, son puestos en la discusión de las interrelaciones entre las culturas tales como el uso de los recursos, la dominación, el desplazamiento lingüístico, las asimetrías, las discrepancias de entendimiento, entre otros y lo intracultural se refiere a las diferencias que existen al interior de los grupos étnicos y culturales y que no permiten tener una idea clara y uniforme de lo que una comunidad o un pueblo desea.

Al introducir esta perspectiva metodológica de análisis que hemos llamado sociointercultural (Guerra García, 2004) en la evaluación social se abre un área de investigación para generar modelos que describan las categorías a considerar en este tipo de ambientes.

Para abonar a la problemática es necesario tomar en cuenta que el hecho de que los decisores y los supuestos beneficiarios del proyecto sean de diferentes culturas implica necesariamente un "polirelativismo", es decir, considerar todas las posibles posturas relativas respecto de la evaluación al mismo tiempo. Esto es, si la relatividad es entendida como la aplicación de criterios y cálculos desde una perspectiva particular determinada aceptando que existen otros puntos de referencia, implicaría entonces no solamente la aceptación de la existencia de otros criterios, sino la elaboración de mecanismos para considerar estos otros puntos de referencia y de las otras formas de ver el mundo en la evaluación de un proyecto.

Lo anterior implica que la evaluación se realice además en forma 'multicriterial', es decir, reconocer que al tratar problemas complejos como los que se presentan en las etnorregiones se necesita tener en cuenta la inconmensurabilidad social, cultural, intercultural e intracultural presente en estos. Esta inconmensurabilidad se refiere a la presencia de múltiples valores legítimos en la sociedad y en las culturas (variados puntos de vista y en conflicto) que conllevan no sólo a la necesidad de involucrar en el proceso de toma de decisiones a los agentes afectados, sino de entender las políticas del Estado para el efecto (Vargas Isaza, 2005). La inconmensurabilidad se asocia con la naturaleza multidimensional de la complejidad y del empleo de diferentes dimensiones de análisis sociointercultural.

Pero ¿cómo realizar una evaluación sociointercultural de un proyecto de inversión en una comunidad indígena? o más específicamente ¿Cuáles son las categorías a considerar en este tipo de evaluaciones?

Estas cuestiones han sido analizadas para el caso mencionado y se describen brevemente en el presente artículo.

EVALUACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN

Se entiende como proyecto de inversión a la formulación de una intervención en un medio para estudiar una problemática existente y el análisis de la factibilidad de lograr un

cambio deseado al menos por alguna parte de la sociedad; el proyecto de inversión es aquel donde se plasma con claridad y detalle lo que se desea lograr y además cómo lograrlo; permite justificar la intervención desde distintos puntos de vista para dar o no solución a una problemática (Andia Valencia, 2010: 28-29).

Antes de realizar cualquier actividad se evalúan las posibilidades del o los proyectos.

En cualquier caso, aun cuando el objetivo sea privado, la evaluación debe considerarse una forma de investigación social

...aplicada, sistemática, planificada y dirigida, en que se apoya un juicio acerca del mérito y el valor de los diferentes componentes de un programa, de forma tal que sirva como base o guía para una toma de decisiones racional e inteligente entre cursos de acción (Matos, 2005:23).

De aquí que los objetivos de cualquier evaluación, privada o social, siempre estén dirigidos al desarrollo o a mejorar las condiciones de vida. El desarrollo de la formulación comprende desde la intención hasta el término y cómo es que se va a poner en operación el proyecto.

La evaluación, aun cuando no se menciona en muchas metodologías, toma criterios de políticas públicas ya establecidas o comúnmente aceptadas; la evaluación privada de proyectos de inversión ofrece criterios que en su gran mayoría provienen de políticas públicas alineadas con una perspectiva individualista que ponen en un plano secundario la afectación que se hace a la comunidad. En la evaluación social, en cambio, parte de políticas públicas donde el beneficio colectivo es prioritario.

Es de considerar que las políticas públicas pueden ser ubicadas en corrientes del pensamiento económico. En la economía clásica frecuentemente se incluyen solamente las variables que son pecuniarias; pero la tendencia más reciente es precisamente incluir todos los aspectos del entramado social que no han podido ser contundentemente medidos aun cuando sí cualificados. Especialmente se consideran los efectos conocidos como externalidades que anteriormente se consideraban indirectos o de menor importancia, pero cada vez más cobran una mayor relevancia.

Sin hacer a un lado los aspectos técnicos económicos y financieros, el hecho de que muchas de las externalidades sean difíciles de cuantificar dificulta la evaluación en general.

Evaluar es uno de los conceptos más difíciles de abordar en ambientes sociointerculturales ya que generalmente no es posible la implementación de una métrica válida y aceptada por todos los interesados. Además, los aspectos que comúnmente son considerados de validez universal son cuestionados ante la presencia de otras formas de ver el mundo.

Evaluar significa entonces para este caso esclarecer todas las dudas que la operación de un proyecto pudiera tener antes de que éste sea aplicado desde el polirelativismo y el multicriterio mencionado.

Este tipo de proyectos no siempre representan una competencia por la asignación de recursos escasos, donde el criterio rector de la asignación estaría dado por un indicador de rentabilidad; sino que existe también otros criterios de igual validez que tienen que ver con asuntos sociointerculturales donde el relativismo cultural provee puntos de vista diferentes que pueden converger o divergir.

Las incertidumbres que se presentan se deben en gran parte por los problemas que implica la información sociointercultural y las dificultades para la prescripción y la determinación del resultado final (Loaiza, 1994).

EL ENFOQUE DE LA ECONOMÍA SOCIAL

La crisis de los modelos de desarrollo ha permitido la visibilidad de algunas formas ancestrales de entender la economía y el surgimiento de innovaciones que se han venido a llamar economía del tercer sector, economía solidaria, economía del trueque, economía popular o economía social (Bastidas y Richer, 2001: 1).

En realidad toda economía es social, sin embargo cuando el enfoque es el privado se dejan de lado todas las consideraciones de los otros actores que participan en el total económico (Bastidas y Richer, 2001:2). La finalidad no es agregar una variable endógena más sino reconocer preponderantemente las dimensiones sociales de la economía (Izquierdo, 2009: 5).

El objetivo de la economía social no es el lucro; se trata de un modelo orientado al bienestar de grupos y colectividades (Pujol, 2003:36), de esta forma un proyecto de energía alternativa en estas comunidades asegura la sustentabilidad, aun cuando el costo de la inversión es elevado y aparentemente no se tenga un resultado financiero positivo. El buen vivir de la comunidad y la generación de sinergias sociales puede ser suficiente para justificar un proyecto de este tipo. El Estado desde esta perspectiva perseguiría orientarse a mejorar las condiciones de las comunidades.

Además, la economía social se difunde a través de un proceso de reconocimiento de las pobres circunstancias en las que se encuentra una comunidad indígena y de la deuda que por más de 500 años tiene la sociedad mexicana para este sector (Bastidas y Richer, 2001:2)

En los tiempos actuales, donde es cada vez más evidente la responsabilidad de cada una de las personas, donde la cooperación es cada vez más necesaria y donde ya no se considera que el bien individual conlleva necesariamente al bien común, el enfoque social es cada vez más necesario, aun en los proyectos privados. En este sentido la economía social es un enfoque alternativo acorde con la evaluación sociointercultural que se propone.

Precisamente para el caso que se menciona, es necesario abordar una economía indígena, entendida esta como una de las formas de economía social en América Latina, que parta de una visión de una vida plena del ser humano en su relación con la naturaleza y en su búsqueda del bien de todos.

Por ejemplo, para el caso de los *wixarikas* es sabido que

...cada miembro de la familia contribuye con algo para la fiesta y también tiene derecho a que le ayuden a él a abrir su tierra para sembrar, a que le ayuden a limpiar la milpa, a cosechar y a que le ayuden a cazar el venado (Torres, 2000: 162).

Esto da muestra de una dinámica económica diferente a la de los mestizos. En sí la economía indígena busca:

...garantizar a los pueblos indígenas su bienestar en todos los ámbitos de la vida, siendo este la base filosófica de bienestar y que sienta las bases para la implementación de la economía indígena (Consejo Indígena de Centroamérica, 2010).

La economía indígena se compone de prácticas ancestrales de adaptación a un medio determinado que se componen de los siguientes elementos a) la producción que determina un paisaje determinado de acuerdo con la forma particular de apropiación del territorio de cada pueblo indígena trabajadas con técnicas tradicionales, b) la distribución, donde operan

mecanismos diferentes a la intermediación como reciprocidad y redistribución c) el consumo, caracterizado por las formas de igualación d) la organización del trabajo y e) la tierra, que es vista desde una cosmovisión diferente al de la propiedad individual (Lugo, 2007: 60).

Sin embargo es necesario aclarar que la economía indígena presenta características particulares según la cultura de la que se habla y de la relación que presentan ésta con los demás grupos étnicos. Los elementos precolombinos, que se componen de prácticas ancestrales de adaptación a un medio determinado, donde no interviene el dinero, corresponden a una economía que puede ser llamada tradicional (Diosey, 2007: 60), pero existen muchos elementos que se han creado a partir de la relación con el mundo no indígena, quizás la relación económica más antigua de estos últimos ha sido el comercio.

Tratando de generalizar,

Las economías indígenas están compuestas por una economía tradicional con un segmento de economía de mercado, que puede ser de mayor a menor magnitud, dependiendo del caso de que se trate. Por lo general, el segmento de la economía de mercado comporta adaptaciones interculturales como mercancías que se producen con técnicas u organizaciones de trabajo tradicionales para venderlas al mercado o cuyas rentas se aplican a reciprocidades o complementariedades tradicionales (Diosey, 2007: 60).

Para Diosey (2007: 60-61) la economía tradicional se compone de los siguientes elementos: 1) la producción de las prácticas ancestrales que determinan un paisaje, producto de las formas particulares de apropiación del territorio; 2) la distribución, donde operan mecanismos diferentes a la intermediación del dinero, que en sus diferentes lenguas tienen que ver con la reciprocidad, la ayuda mutua, el trueque, la colaboración comunal, etc.; 3) el consumo, que se caracteriza por buscar formas de igualación; 4) la organización social (indígena), que determina en mayor o menor medida la asignación de los trabajos, el usufructo y el usufructo de los recursos y el uso de la producción de bienes y servicios y 5) La tierra, que es un ser vivo que le pertenece a sí misma, por lo que la propiedad privada es siempre un asunto de conflicto en el marco legal en su relación con la población no indígena (Diosey, 2007: 60-61).

El trueque por ejemplo, es uno de los elementos de la economía tradicional que actualmente no sólo es usado por muchas comunidades indígenas, sino que está resurgiendo en diferentes nichos de la sociedad, por ejemplo en clubes y grupos de interés y en ámbitos locales e internacionales y se ha puesto en duda su ineficiencia (Tocancipá, 2008: 147).

Con base en lo anterior se puede entender porqué la idea de que el pueblo indígena cuente con energía, que sea palanca para su buen vivir o para cohabitar de una manera más armónica en la sociedad mexicana, requiere de un punto de vista más amplio que el que provee las herramientas comunes de evaluación, tanto privada como social.

Para que lo anterior se lleve a cabo es necesario el real y verdadero reconocimiento de las organizaciones sociales en este caso del gobierno, de las comunidades y de los pueblos indígenas. De esta forma las políticas públicas son de gran relevancia para la evaluación en este tipo de contextos (Huot y Bussiérés, 2006:124),

LA EVALUACIÓN SOCIAL

Un proyecto de inversión social busca cumplir con objetivos sociales a través de metas gubernamentales o alternativas, empleadas por programas de apoyo (Matos, 2005). Lo más

importante en este tipo de intervenciones es que los usuarios directos, los beneficiarios sociales, estén de acuerdo con la formulación planteada; es decir, el proyecto no se debe generar de manera unidireccional, en este caso del gobierno mestizo para una comunidad indígena, sino que tiene que ser multidireccional.

Sin embargo, al respecto de la dimensión social, son pocas las evaluaciones que van más allá de indicadores que describen la satisfacción de necesidades básicas, y quedan pendientes o sin considerar otros aspectos sociointerculturales tales como la equidad intercultural, el equilibrio intra e intergeneracional, el nivel de organización social o la capacidad de gestión de una comunidad o región, la conformación de las redes sociales, el capital social y humano y la respuesta y organización de la sociedad frente a las estructuras de mercado y sus procesos de cambio (Mazabel-Domínguez, Romero-Jacuinde y Hurtado-Cardoso, 2010).

En el caso que nos ocupa es de resaltar que las zonas indígenas en México presentan yuxtaposiciones entre los usos e intereses que el suelo implica en la cosmovisión de sus pueblos y las actividades preponderantemente económicas de los no indígenas (Korsbaek, 2009). Los ejemplos más recientes han implicado la lucha de algunas etnias contra el uso y explotación minera de algunos intereses privados sobre los usos que los pueblos indígenas quieren hacer de su suelo (Saliba, 2011, La Jornada, 2011, Zapateando, 2012).

Entonces la diferencia respecto a las otras evaluaciones es que los beneficios, los costos y las externalidades deben observarse desde las diferentes perspectivas al mismo tiempo. Es decir, en los proyectos interculturales no es suficiente realizar la formulación y la evaluación desde una sola perspectiva, sino que es necesario poner sobre la mesa todos los criterios y puntos de vista de las culturas que participan.

Lo anterior muestra que las etnorregiones presentan conflictos con respecto a la agenda que los actores de la economía no indígena tienen para el uso de lo que consideran su tierra. Así tenemos, además de los proyectos privados de minería en donde se confrontan las aspiraciones indígenas otras empresas en relación con las nuevas energías, las tecnologías innovadoras y con los medios de comunicación, que presentan también rupturas, coyunturas y desencuentros, susceptibles de estudios más profundos.

La problemática que se presenta es que en la valoración social existen elementos perceptibles por una comunidad como perjuicio que son difíciles de cuantificar o de generar una ponderación en unidades monetarias. De aquí que el desarrollo de este tipo de proyectos tiene preferentemente un enfoque cualitativo.

Pero esto no quiere decir que su desarrollo sea menos valioso. Al contrario, las discusiones desde una perspectiva sociointercultural conllevan a generar nuevos constructos que permiten entender lo que sucede en una realidad social concreta.

LAS EXTERNALIDADES

Los proyectos de investigación social siempre conllevan una serie de aristas referente al manejo de las externalidades que no sólo no han sido resueltas, sino que se van planteando en la medida en que se encuentran en la práctica.

Las externalidades se producen cuando las actividades sociales o económicas de un grupo de personas tienen un impacto sobre otro o sobre la naturaleza y dicho impacto no es tomado en cuenta de manera adecuada por el primer grupo (Jaime y Tinoco, 2006:105).

Tradicionalmente la evaluación de un proyecto de inversión pretende constituir un punto de partida para determinar las compensaciones que probablemente sería necesario otorgar

para contrarrestar los efectos negativos que se puedan tener sobre los sistemas natural o social. Sin embargo esta filosofía compensatoria y correctiva no es recomendable en proyectos donde participan diferentes culturas, pues una acción que implica compensación de una parte pudiera ser inaceptable para otra.

En el tratamiento de las externalidades es importante mencionar que desde el enfoque social calcular los costos del efecto negativo y luego tratar de pagarlo de manera correctiva no es precisamente lo óptimo (Fontaine, 2008: 13); es decir, internalizar las externalidades no es la mejor filosofía en la evaluación social, pues cuando los grupos son de diferentes culturas existen situaciones de carácter intercultural que deben ser resueltas de manera preventiva.

ECONOMÍA Y GESTIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

La importancia de este tipo de proyectos se incrementa al considerar que a las comunidades indígenas rurales se les ha asignado la tarea de ser proveedoras de recursos a las zonas urbanas y se les ha atribuido la responsabilidad de preservar el equilibrio ambiental (Mozas y Bernal, 2006:127).

Además una característica adicional que tienen este tipo de proyectos de energía alternativa en las comunidades indígenas es que a la par se abordan aspectos de economía y gestión de los recursos naturales. Al respecto hay que resaltar que el interés por las Fuentes de Energía Nuevas y Renovables (FENR) se ha debido a la crisis de energía que cada vez más se acentúa (Rodríguez Murcia, 2008: 88).

Por lo anterior este tipo de proyectos también se enmarca en una economía de los recursos naturales que engloba todo lo referente a 1) la gestión y la valoración de los recursos naturales, 2) la determinación de los niveles aceptables de las externalidades negativas y 3) el cálculo de las externalidades positivas.

Dentro de esta disciplina se encuentra la economía ecológica, que a diferencia de la teoría económica convencional, su objetivo no es la búsqueda de la eficiencia, de la rentabilidad y del crecimiento en términos puramente monetarios, sino de tratar de hacer compatible la sustentabilidad del capital natural (Domínguez, 2004:8).

Pero a pesar de que la conciencia sobre la crisis ecológica global es un hecho innegable, los sistemas económicos actuales dificultan no solamente la evaluación de estos proyectos sino también la incorporación de nuevos métodos de aprovechamiento de energía mucho más sustentables.

Lo que sí es evidente es que la dependencia humana de los ecosistemas se aprecia de manera evidente en economías de subsistencia ligadas al medio natural, donde las comunidades humanas, como las indígenas, toman directamente de los ecosistemas sólo lo que necesitan para vivir; de esto, las comunidades *wixarikas* tienen una gran sabiduría. El reconocimiento de este hecho, implica asumir que el desarrollo económico y social dependerá en el mediano y largo plazo no sólo del adecuado mantenimiento de los sistemas ecológicos que lo sustentan y que constituyen el capital natural del planeta sino también del respeto y de la atención que pongamos en la culturas indígenas, de las que tenemos mucho que aprender (Gómez y de Groot, 2007:5-6).

Las cuestiones relacionadas con los recursos naturales son analizadas tanto desde la perspectiva económica como desde el marco institucional con sus reglas, deberes y obligaciones, formales e informales (Domínguez, 2004: 6-7); además deben ser consideradas las formas de relación que cada cultura tiene con la naturaleza.

LA INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL EN EL ANÁLISIS DE PROYECTOS

En este tipo de proyectos en comunidades indígenas rurales es difícil dejar de lado la evaluación de impacto ambiental, que consiste en la identificación, análisis y valoración de efectos de los proyectos sobre su entorno, natural y social, desde el polirelativismo y el multicriterio, aun cuando no necesariamente éstos estén expresados en unidades monetarias.

La incorporación de esta categoría implica considerar una serie de actividades adicionales que normalmente no se consideraban y cuya ejecución es obligada hoy día.

Para la evaluación del impacto ambiental de un proyecto sobre el medio económico es posible acotar que desde el momento de su construcción y posterior puesta en marcha, éste estará influyendo en el medio donde se instalará, por los efectos que produciría sobre las actividades naturales, humanas y económicas existentes y futuras durante su período de operación y hasta la etapa de abandono. En particular, la evaluación en este medio consiste en dimensionar los futuros efectos a través de un proceso de identificar, interpretar, predecir y dar a conocer los efectos potenciales del proyecto sobre el medio económico y sociointercultural en que se localizará y operará, lo que se reflejaría en el cambio de dicho medio (actual y futuro).

DESARROLLO O BUEN VIVIR

Otro elemento a considerar en la evaluación de proyectos en las comunidades indígenas es que en América Latina está en marcha una renovación de la crítica al desarrollo convencional bajo un proceso que ofrece varias particularidades y que aporta otro enfoque a la evaluación social.

En esta nueva situación se destaca que mientras que buena parte de las posturas sobre el desarrollo convencional, e incluso muchas de las corrientes críticas, se desenvuelven dentro de los saberes occidentales propios de la modernidad, las alternativas latinoamericanas más recientes escapan a esos límites (Gudynas y Acosta, 2011: 72).

Lo importante aquí y como se trata de la evaluación en comunidades *wixarikas* es que las posturas del 'buen vivir' recuperan visiones ancladas en los conocimientos saberes propios de pueblos indígenas. Las posturas del buen vivir cuestionan al desarrollo con su filosofía de progreso y que en la práctica a significado una relación adversa con la naturaleza.

El Buen Vivir no es, entonces, un desarrollo alternativo más dentro de una larga lista de opciones, sino que se presenta como una alternativa a todas esas posturas (Gudynas y Acosta, 2011: 72).

El buen vivir es un concepto de política pública en construcción, pero en general recupera la idea de una buena vida, del bienestar en un sentido más amplio y en el caso de la economía social y de la evaluación social provee como criterio general que una comunidad viva bien, sin esperar el progreso a costa de la devastación de los recursos naturales. Como lo mencionan los líderes kichwas:

...es una visión holística acerca de lo que debe ser el objetivo o la misión de todo esfuerzo humano, que consisten en buscar y crear las condiciones materiales y espirituales para construir y mantener el *buen vivir*, que se define también como *vida armónica*, que en

idiomas como el *runa shimi* (quichua) se define como el “*allí kausai*” o *sumac kausai* (Hidalgo, 2011, 88).

De lo anterior se destaca que la evaluación de un proyecto es diferente si se enmarca dentro de alguna de las políticas de desarrollo o dentro de la que se presenta con el enfoque del buen vivir. Las políticas públicas son determinantes en la orientación de los trabajos de evaluación social.

LAS COMUNIDADES WIXARIKAS

Para la cultura huichol, también llamada *wixarika*, hacerse sabio significa saber de la naturaleza (Iturrioz, citado por Juránková, 2007: 150). Para esta cultura el mundo mestizo es un altermundo que coexiste de manera mítica con el suyo (Durín, 2005: 91).

La espiritualidad y la religiosidad influye en el modo de ser de los huicholes, en el modo de ver el mundo, en su punto de vista (Juránková, 2007: 151).

La palabra ‘huichol’ proviene de ‘hueitzolme’, un territorio ubicado actualmente en Nayarit; su lengua pertenece a la rama totorame de la familia uto-azteca del sur (Wiegand y Fikes, 2004: 51-52).

Los *wixarikas* habitan en la región Huicot que comprende aproximadamente doscientas cincuenta mil hectáreas que comparten los estados de Nayarit, Durango, Jalisco y Zacatecas. Esta zona está ubicada en la Sierra Madre Occidental en una amplia franja denominada el ‘Gran Nayar’, pero el peso que el desierto localizado en San Luis Potosí tiene para ellos es determinante para su cultura (Porrás Carrillo, 2006: 34).

En efecto, la peregrinación que de acuerdo con las obligaciones impuestas por su cultura deben realizar los huicholes al desierto de San Luis Potosí es uno de los acontecimientos fundamentales en su vida y uno de los aspectos más destacados y atractivos de este pueblo indio (Porrás Carrillo, 2006: 34).

Este tipo de emigración en los *wixarikas* permite entender en mayor perspectiva las dinámicas de su cultura en su intensiva interacción con ‘el otro’ (Florentine Beimbörn y Romandía Peñaflor, 2009: 15).

En general es una región pobre con caminos son de terracería y veredas, la luz eléctrica es sumamente escasa ya que los problemas de acceso a este territorio dificulta la instalación de servicios y comunicaciones (Barrera, 2002: 45).

Las altitudes de su abigarrada orografía de montañas, altiplanicies, barrancas y cañones, se ubican de los 400 a los 3,000 metros sobre el nivel del mar, conteniendo en su seno gran variedad de nichos ecológicos, con una riqueza biótica de una riqueza incalculable (Guízar Vázquez, 2009: 171).

Además de los *wixarikas* habitan en esta región otros grupos étnicos además de los mestizos: los coras, los tepehuanos, los tepecanos y los mexicaneros que en total congregan 56,614 indígenas (Guízar Vázquez, 2009: 171).

El pueblo *wixarika* ha sentado sus actividades agrícolas desde cuando menos hace 900 años (Tetreault y Lucio López, 2011: 170); tradicionalmente residen en tres comunidades, San Sebastián, Santa Catarina y San Andrés, que junto con Tuxpan y Guadalupe de Ocotán

constituyen las cinco unidades territoriales políticas que fueron constituidas desde la época de la Corona española en el siglo XVIII (Wiegand y Fikes, 2004: 51).

Según el último Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en estas regiones habitan 44,788 hablantes de huichol con una edad mayor a los cinco años, de los cuales 22,129 son hombres y 22,659 mujeres (INEGI, 2010). Según el INEGI (2011) esta lengua se encuentra en el lugar 22 en volumen de hablantes, antes del chontal y después del chatino; pero es uno de los grupos con un mayor porcentaje de monolingüismo en México (Juránková, 2007: 149).

La organización productiva de los grupos en esta etnorregión se ha concentrado en actividades primarias de índole agropecuario; la cría de ganado bovino, tanto de los wixarikas como de los demás grupos étnicos es la actividad más relevante. La agricultura de temporal y la explotación forestal también han tomado relevancia en los últimos años (Guízar Vázquez, 2009: 177).

Sin embargo, lo anterior no es su única actividad económica; la dinámica migratoria se encuentra también fuertemente ligada a su economía. Un hecho interesante es que existen varios tipos de migraciones además de la religiosa: 1) la estacional, 2) la de refugio y 3) la artesanal.

La estacional es cuando los huicholes salen a trabajar como obreros y empleados fuera de la sierra en la estación seca; muchos de ellos pasan de un trabajo a otro sin tener la oportunidad de regresar regularmente a la sierra. El segundo tipo de migración ocurre debido a que eventualmente tienen que huir de la violencia hacia la costa, donde ya hay grupos que se han establecido definitivamente, tanto en comunidades indígenas como en pueblos mestizos. La migración artesanal es el tercer tipo de migración, tiene que ver con el apogeo que hoy en día están teniendo los mercados artesanales en todo el país; un buen número de wixarikas pasa temporadas enteras en las giras comerciales y para algunos es ya una forma de vida (Florentine Beimborn y Romandía Peñaflor, 2009: 15-16).

Para el caso específico del uso del territorio en el Nayar, los wixarikas presentan continuamente enfrentamientos.

Entre los *wixarikas* existe una sutil y compleja división del trabajo regional, basada no sólo en una especialización productiva según productos agropecuarios y manufacturados, sino también en una forma particular de cultivar, producir y manufacturar los productos por cada grupo. Esta división del trabajo envuelve en sí misma una jerarquía clasista y grupal, así como una territorialidad relativa, incitando desacuerdos y conflictos constantes que involucran animadversiones entre todos los grupos involucrados, e incluso al interior de cada grupo: *coras* contra *wixaritari*, *tepehuanos* contra *coras*, etc. (Guízar Vázquez, 2009: 172).

El prolongado conflicto intra e intercultural se hace más crudo frente a la colonización de rancheros mestizos que han tenido el soporte del Estado para avanzar en el proceso etnofágico que resulta de las asimetrías de los grupos indígenas y no indígenas. El hecho es que el territorio *wixarika* ha sido reclamado cada día con mayor insistencia desde la época de la colonia y en nuestros días ese reclamo se realiza de maneras más sofisticadas por el grupo mestizo; la lucha actual no solamente es en la yuxtaposición de las regiones mineras con las zonas sagradas, sino que el grupo mestizo utiliza la educación, religión y tecnología, entre otros, para penetrar y modificar su mundo.

Estas y otras consideraciones sociointerculturales de la vida de los *wixarikas* no pueden ser dejadas de lado en la evaluación de un proyecto de inversión.

PROPUESTA DE EVALUACIÓN SOCIOINTERCULTURAL

En esta complejidad descrita la propuesta para la evaluación sociointercultural radica en estructurar las categorías de análisis de acuerdo con las macroesferas y las microesferas en las categorías que corresponden a los asuntos a) intrasociales, b) los asuntos intraculturales y c) los asuntos interculturales. En la figura 1 se presenta un esquema en alusión a lo anterior.

Figura 1. Esquema para el análisis sociointercultural

DIMENSIONES	INTRASOCIAL	INTRACULTURAL	INTERCULTURAL
MACROESFERA Política, social, economica	SOCIOINTERCULTURAL		
MICROESFERA Género, clase y etnia			

Fuente: construcción de los autores

La evaluación desde las macroesferas

Para evaluar un proyecto como el que se presenta es necesario que se tome en cuenta las macroesferas política, social y económica. Para el caso de las comunidades *wixarikas* los criterios máximos provienen de a) las tendencias en las políticas públicas, ya sean del desarrollo o del buen vivir, las que implican a su vez lo que el Estado desea hacer con los pobres y con los marginados, que en la mayoría de los casos convergen en generar las sinergias necesarias en los más necesitados; b) las tendencias ecologistas a nivel mundial y a nivel nacional que favorecen las tecnologías alternativas y evitar aquellas que se suman al calentamiento global y c) el interculturalismo, lo que el Estado desea hacer para con los grupos étnicos que conforman la nación, es decir, en qué medida y cómo es que se orientan los esfuerzos hacia los pueblos indígenas.

Quizás estas tendencias en las políticas públicas son las más importantes en la consideración de la evaluación de cualquier proyecto de inversión.

La evaluación desde las microesferas

Puesto que se habla de proyectos específicos, la evaluación debe considerar las manifestaciones de los diferentes agentes implicados, los gobiernos locales, el pueblo *wixarika* en este caso y la sociedad mestiza que se encuentra en la vecindad y que posiblemente reciban también externalidades de los proyectos.

En este caso es importante considerar otros aspectos de la especificidad de la comunidad que participa, que pueden también orientar la decisión final; por ejemplo la constitución demográfica en la *wixarika* es relevante.

La evaluación desde lo intrasocial

En esta categoría se incluye el análisis de costos, beneficios y externalidades que tienen que ver más con los asuntos de la sociedad independientemente de las culturas y etnias que participan. En este caso, el uso sustentable de las tecnologías, las políticas de atención a la pobreza independientemente del grupo étnico a la que pertenezca la población en este Estado, entre otras, pertenecen a la evaluación intrasocial.

El uso de la energía alternativa en las comunidades evita utilizar energías dañinas; aquí el problema radica en valorar el posible costo o el beneficio ecológico. Esto es debido a que la contaminación se considera una externalidad negativa generada por los procesos de producción y de consumo, en este caso de la energía eléctrica (Reyes y otros, 2005: 436).

Por otro lado, la inclusión de los intereses de las futuras generaciones trae a las comunidades rurales e indígenas oportunidades de ciertos 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).

Si a esta problemática se agrega la responsabilidad del gobierno mexicano al haber ingresado al tratado de Kyoto, la evaluación se torna inconmensurable y el resultado tiende definitivamente a la instalación de las mejores plantas solares, independientemente de si existen flujos de efectivo que recuperen la inversión pecuniaria. Es decir, la inversión económica es mínima comparada con: a) la lucha contra los efectos dañinos del cambio climático, b) la oportunidad de desarrollo de las comunidades rurales y c) la compensación a las comunidades indígenas por el hecho histórico del dominio mestizo (antes español) de más de quinientos años.

La presencia de proyectos de corte sustentable es uno de los aspectos intrasociales que hacen compleja esta evaluación, pues el valor del uso de la energía alternativa es más que significativo, independientemente de las culturas involucradas. De tal manera que en la época que vivimos los proyectos de este tipo pudieran tener una característica diferenciadores de las demás evaluaciones sociales.

La evaluación desde lo intracultural

En la práctica resulta que las comunidades indígenas no son un todo uniforme, pues mientras algunas personas se niegan a tener los beneficios de la energía alternativa debido a que observan ciertos peligros de aculturación, otras los prefieren para aplicarlo en los usos domésticos y de producción que les darían una mejor forma de vida. Es decir, no todos los *wixarikas* se manifiestan en consenso sobre los proyectos de intervención.

En el caso de los mestizos es lo mismo, no todos están de acuerdo con ayudar a una comunidad *wixarika*, sobre todo si hay otras - indígenas o no - que también requieren los beneficios.

Por lo anterior, la adopción de la tecnología en el ámbito indígena rural es un reto; definir la metodología más conveniente en relación con la participación de los usuarios *wixarikas* requiere de más investigación sociointercultural.

La tecnología utilizada por los campesinos *wixarikas* normalmente se encuentra integrada a su estructura y dinámica sociocultural y es a partir de su percepción del medio que instrumentan un sistema técnico culturalmente específico, de tal forma que toda innovación tecnológica trastoca su modo de vida su manera de ver el mundo y sus valores (Berrueta y otros, 2003: 95).

De aquí surgen muchos cuestionamientos que a final de cuentas se encuentran ligados con externalidades. ¿Cómo afecta o podría trastocar el uso de la energía alternativa al sistema técnico cultural de los wixarikas?, ¿cómo cambiaría esta tecnología su modo de vida, su manera de ver el mundo y sus valores? ¿permite esta tecnología un mayor arraigo de los habitantes y de sus valores culturales?

Al llegar la energía eléctrica a la comunidad, algunas de las personas que pensaban emigrar ya no lo harían debido a que posiblemente los satisfactores pudieran ser suficientes para que las personas permanezcan, posiblemente alterando su tradición migratoria. Otro efecto es que al llegar la energía eléctrica también llegan los medios masivos de comunicación que trastocan los valores culturales. La evaluación previa entre estos costos y beneficios no es fácil de determinar.

La llegada de la energía va ligada también con el uso de medios de comunicación y con estos los procesos de aculturación se incrementan. ¿De qué forma se darían estos procesos? ¿cuánto se valora el desplazamiento de una lengua en una cultura y en la sociedad? Son preguntas que no se pueden resolver de manera simple.

La evaluación desde lo intercultural

La evaluación de los proyectos interculturales debe ser entendida relacionándola con estrategias políticas contextualizadas. No puede pensarse en la interculturalidad desde una lógica instrumental, que propicia la extensión o universalización de un modelo transcultural con supuestas buenas intenciones. Tampoco se pueden trasladar los mismos criterios utilizados en contextos diferentes. Como menciona Diez (2004: 195):

La construcción de un proyecto remite a procesos y prácticas situadas sociohistóricamente que configuran y se configuran en un campo de disputa, en el que existen correlaciones de fuerza variables entre diversos actores con diferentes —y frecuentemente opuestos— intereses.

En la evaluación están presentes, las formaciones, estructuras y resistencias; las relaciones de desigualdad social y la lucha para transformarlas.

De esta forma una política pública orientada a la expansión de la energía en medios rurales indígenas no siempre es deseable, debido a los dinámicos procesos de aculturación que generalmente se tienen en las relaciones interculturales. Pero si se acepta esta política como indispensable para la supervivencia y el bien vivir de las comunidades, al menos ésta debe observar la adopción de soluciones basadas en energías renovables, ya que así los posibles beneficios no estarían superados por las externalidades negativas que harían de la inversión un proyecto no sustentable desde el punto de vista global (Pinto, 2004:123).

Aquí se tiene que evaluar las externalidades que existen entre las culturas cuando el proyecto intensifica las relaciones interculturales. Los efectos aculturadores deben ser analizados, sobre todo los de la sociedad no indígena sobre los *wixarikas*, la pérdida de los valores culturales, tales como lengua, costumbres y en general la influencia en su cosmovisión.

Pero ¿cómo evaluar las externalidades cuando los criterios son inconmensurables? Por ejemplo, al evaluar cualquier proyecto de inversión se tiene que observar la posibilidad de contaminación de la tierra. El problema radica en que, para la cultura *wixarika* la tierra es sagrada y no debe ser trastocada. Calcular un punto óptimo, en este caso, significa que los

indígenas renuncien a sus principios y ceder ante los criterios mestizos: trastocar un poco la tierra hasta el “nivel de aceptación”. En resumen la solución se torna imposible. Dejar que otros decidan por ellos no es equitativo ni justo, por lo que se está precisamente en una encrucijada más.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Se concluye aquí que es necesario abrir investigaciones en la línea de la evaluación sociointercultural en el contexto indígena, para abordar con más profundidad cada una de las externalidades planteadas.

La evaluación sociointercultural de proyectos de inversión es una metodología de investigación social que se enmarca dentro de la aplicación de las políticas públicas, que abarca mucho más que la aplicación de técnicas cuantitativas de corte financiero y de la perspectiva privada. De manera transversal al análisis de las macro y microsferas se propone estudiar los aspectos intrasociales, intraculturales e interculturales característicos de las sociedades pluriculturales.

Como se explicó, el análisis de las macroesferas parte de preceptos de la economía social y considera los aspectos propios de la economía indígena en la que se contraponen las teorías de desarrollo con las emergentes propuestas del buen vivir.

En esta metodología, queda en evidencia que los asuntos técnico financieros se ven reducidos ante la necesidad de profundizar en los análisis cualitativos de las externalidades.

La complejidad de la evaluación se acrecienta cuando los proyectos en cuestión se refieren a energías alternativas que se enmarcan a su vez en economías ecológicas de los recursos naturales, donde la idea de la sustentabilidad marca de por sí una diferencia significativa en las formas de hacer evaluación en los proyectos sociales de inversión.

En resumen, desde la perspectiva de la economía sociointercultural, los proyectos de energía alternativa en comunidades *wixarikas* no podrían esperar el pago pecuniario de la inversión por una generación de campesinos en su mayoría, ya que su nivel económico no lo permitiría. Sin embargo, la inversión se justifica ya que se promovería el desarrollo social y económico de la comunidad, pero además si ésta se hiciera a través del uso de una energía renovable, generaría externalidades positivas al mundo y al futuro de la humanidad. Este último valor es el que justifica plenamente el proyecto.

BIBLIOGRAFÍA

- Andia 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 y 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, fecha de consulta: 19 de octubre 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), "El papel de la fisiocracia en nuestros días: una reflexión sobre el análisis económico de los recursos naturales y el medio ambiente", en *Revista Galega de Economía*, vol. 13, núm. 001-002, España: Universidad 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 Beiborn, María y 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 y 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 y otros (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 y 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 y Gómez Calderón, Yuriena (2008), "Perspectiva de los agronegocios en el desarrollo indígena: caso Querétaro", en *Ra Ximahi*, vol. 4, núm. 003, México: UAİM.
- Gudynas, Eduardo y 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), (coord.), "*Cuestión étnica, culturas, construcción de identidades*", México: UAİM, ALAS, El Caracol.
- Guízar Vázquez, Francisco (2009), "*Wixaritari (huicholes) y mestizos: análisis heurístico sobre un conflicto intergrupar*", 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 y 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>, fecha de consulta: 12 de julio 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, fecha de consulta: 12 de julio 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 y 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 Ximahi*, vol. 6, núm. 2, México: UAİM.

- Mozas Moral, Adoración y Enrique Bernal Jurado (2006), "Desarrollo territorial y economía social", en *CIREC-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 y 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 y Sergio Galina Hidalgo (2008), "El futuro de los energéticos en la globalización", en *Análisis Económico*, vol. XXIII, núm. 54, México: UAM-Azcaptzalco.
- 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 Patishtán 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-patishtan-y-contra-minas-y-presas-accion-urgente-por-la-libertad-de-alberto-patishtan/>, fecha de consulta 15 de mayo de 2012.

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



& *Resumen/Abstract: En este trabajo se analiza el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria como nuevo hito de la integración comunitaria. En el primer apartado se señalan las normas de supervisión presupuestaria anteriores adoptadas por la UE. En el segundo capítulo, se describe este nuevo tratado presupuestario, señalando las principales novedades que éste aporta respecto a la legislación previa. Durante la tercera parte se ofrece una visión general del proceso de negociación de este pacto fiscal en la arena comunitaria, desgranando los principales motivos que llevaron a que la UE apostara decididamente por una mayor disciplina fiscal. A continuación se explican las diferentes posturas adoptadas por los diferentes estados miembros durante dicho proceso de negociación desde el ámbito de las teorías de la integración europea. El último apartado resume las principales conclusiones del trabajo. &*

& *Palabras clave: pacto fiscal, vigilancia y supervisión presupuestaria, teorías de la integración europea, deuda pública, déficit público*

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos 60 años se ha producido un intenso proceso de integración y cooperación en el ámbito europeo, principalmente en lo que se refiere a la puesta en marcha y funcionamiento de instituciones comunes, lo que ha transformado radicalmente el panorama social, político y económico de los estados partícipes. La importancia y trascendencia de este proceso lo ha convertido en materia primordial de estudio de la Ciencia Política.

El control y la vigilancia fiscal de los estados miembros por parte de la UE establecido en el TCEG no se debe considerar como el primer gran recorte de la soberanía presupuestaria de los estados miembros, puesto que ya existían varias disposiciones previas en este sentido. Conocer dichas normas resulta fundamental para entender el impacto que supondrá el nuevo tratado presupuestario:

- A partir de la entrada en vigor¹ del Tratado de Maastricht² los Estados miembros vieron restringida su soberanía presupuestaria al tener que cumplir las normas establecidas en el artículo 104 del TCE. En su apartado 1 se establece que “*los Estados miembros evitarán déficits públicos excesivos*”, mientras que su apartado 2 dispone que “*la Comisión supervisará la evolución de la situación presupuestaria y del nivel de endeudamiento público de los Estados miembros con el fin de detectar errores manifiestos*”. Este artículo se amplió en un anexo al Tratado, denominado “*Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (PDE)*”. En este protocolo se establecieron los valores de referencia del déficit público y deuda pública: los límites en el tres por ciento y en el sesenta por ciento del producto interior bruto a precios de mercado, respectivamente (Biri-Smaghi, Padoa-Schioppa, & Papadia, 1994).
- En el año 1997 se adoptó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Este Pacto trataba de conseguir que una vez comenzara la puesta en circulación del euro existiera una fuerte estabilidad económica, gracias a unas finanzas públicas saludables en la Eurozona – y la Unión Europea –, estimulando que los estados miembros continuaran con la obligación de evitar los déficits excesivos una vez comenzara la Unión Monetaria (Bölükbaşı, 2007). Los dos reglamentos de los que consta van más allá del mero establecimiento de límites a los déficits públicos: en el primero se establece que “*los Estados miembros deben buscar el equilibrio presupuestario e incluso tener superávit a medio plazo (artículo 3 apartado 2b)*”, objetivos cuya supervisión será analizada mediante el procedimiento de vigilancia recogido en el artículo 104³ del TCE (artículo 5 apartado 1). También obliga a los Estados miembros a presentar cada año toda la información que la Comisión y al Consejo necesiten para valorar la situación presupuestaria (artículo 3 apartado 1 para los países de la Eurozona y artículo 7 apartado 1 para los demás). En el segundo reglamento se contemplan las circunstancias bajo las cuáles se pueden imponer sanciones a los Estados miembros que tengan déficits excesivos. Cuando se superen los valores de referencia y no sea de carácter excepcional o se haya producido una disminución del

1 El Tratado de Maastricht entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

2 Se puede consultar el tratado completo en la siguiente dirección:
http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/11992E/tif/JOC_1992_224__1_ES_0001.pdf (última consulta 03/11/12).

3 En la actualidad artículo 126 del TFUE.

- PIB de al menos el dos por ciento, el Consejo podrá decidir que el país incumplidor aporte un depósito – de cómo máximo medio punto del PIB (artículo 12 apartado 3) – como garantía de que reducirá el déficit. Si en un plazo de dos años no se corrige esa situación, este depósito se convertirá en multa (artículo 13).
- En el año 2005 se ratificaron dos nuevos reglamentos que actualizaban el PEC de 1997, CE's n° 1055/2005 y 1056/2005. Entre las principales aportaciones de esta reforma se encuentran la petición de acometer reformas durante las fases de crecimiento de la economía o se recoge la posibilidad de ampliar el plazo dado a un país para corregir una situación de déficit excesivo (Henrique Alves & Afonso, 2008).

2. EL TRATADO DE ESTABILIDAD, COORDINACIÓN Y GOBERNANZA EN LA UNIÓN ECONÓMICA Y MONETARIA (TECG)

El TECG – también denominado pacto presupuestario o pacto fiscal – es la última gran modificación de la política presupuestaria a nivel europeo y representa un paso decisivo en la integración europea. En términos normativos, este acuerdo es un tratado independiente de derecho internacional público que establece una cooperación reforzada de las políticas presupuestarias y de vigilancia fiscal de los 25 Estados miembros que firmaron el tratado en marzo de 2012⁴. Estas normas son complementarias a las disposiciones existentes con anterioridad que también contemplan la regulación y cooperación de la política presupuestaria de los Estados miembros⁵. A pesar de ser un tratado intergubernamental, concede a las instituciones europeas la última palabra sobre la posibilidad de sancionar o no al Estado miembro que no cumpla las normas establecidas en el Tratado. Por lo tanto, la integración económica en el área de la moneda única se refuerza claramente mediante la introducción de este mecanismo sancionador supranacional.

El TECG tiene como objetivo principal proteger y aumentar la estabilidad de la zona del euro. Uno de sus aspectos fundamentales tiene que ver con las exigencias necesarias para su entrada en vigor. Se podría afirmar que por primera vez en la historia del proceso de integración comunitaria se prescinde de la regla de la unanimidad para su entrada en vigor (Closa, 2012). Hasta este momento ningún tratado había prescindido del consenso entre todas las partes firmantes para que sus contenidos entraran en vigor. Sin embargo, el TECG establece claramente que *“El Tratado entrará en vigor una vez que 12 Partes Contratantes cuya moneda sea el euro hayan depositado su instrumento de ratificación”*⁶. La fecha contemplada es el 1 de enero de 2013 o el primer día del mes siguiente al depósito de esta duodécima ratificación, eligiendo aquella fecha que sea anterior. La introducción de este nuevo sistema se debe en gran medida al deseo de evitar que suceda una situación similar a la acontecida en el proceso de ratificación de la fallida Constitución Europea, que no entró en vigor por los resultados negativos de los referéndums celebrados en Francia y los Países Bajos. Con esta nueva normativa ningún actor por si solo tendría suficiente fuerza para cancelar o paralizar el proceso (al menos en lo que aspectos técnicos se refiere) ya que sería necesario que como mínimo seis países “miembros del euro” se posicionasen en contra del tratado.

4 Todos los Estados miembros de la Unión Europea (UE) a excepción de Gran Bretaña y la República Checa: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia.

5 Que son los artículos 121, 126 y 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo (PDE) y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), con sus sucesivas reformas.

6 Artículo 14, apartado 2 del TECG.

Podemos distinguir tres apartados bien diferenciados en el Tratado:

I. **Introducción de un Pacto presupuestario.** En este apartado se recogen los valores de referencia del déficit público y los procedimientos de sanción contemplados:

- “La situación presupuestaria de los Estados miembros será de equilibrio o superávit”⁷, como ya recogía el PEC original. No obstante se introduce un “valor de referencia del 0,5 por ciento de déficit estructural”⁸, que es algo totalmente novedoso. Además, puesto que resulta mucho más complejo quebrantar normas recogidas en leyes nacionales que en leyes comunitarias, se establece que este valor del 0,5 por ciento “tiene que introducirse en el Derecho nacional de los Estados miembros mediante disposiciones que garanticen su cumplimiento”⁹.
- “Si la deuda pública supera el valor de referencia” recogido en el PDE – del 60 por ciento en relación al PIB – tendrá que “reducirse a un ritmo medio de una veinteaava parte al año”¹⁰ como referencia, tal y como ya señala la última modificación del PEC.
- “Salvo que una mayoría cualificada de Estados miembros cuya moneda es el euro se opongan, se tendrán que apoyar las propuestas o recomendaciones formuladas por la Comisión Europea sobre la situación de déficit excesivo de un país que incumpla los valores de referencia”¹¹. Esta regla se introduce para evitar situaciones como la producida en el 2003, en el que Alemania y Francia mediante una mayoría simple consiguieron paralizar los procedimientos sancionadores abiertos contra ellos.
- Tanto la Comisión como cualquier Estado miembro que considere que otro Estado miembro no introduce en la legislación nacional las norma del 0,5 por ciento del déficit estructural “tendrán potestad para someter el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea”¹². “Este Tribunal podrá emitir una sentencia vinculante, cuyo incumplimiento por parte del Estado miembro expedientado podría suponerle una multa coercitiva del 0,1 por ciento de su PIB”¹³. Esta norma es uno de los puntos clave del Tratado. Alemania fue el principal defensor de establecer una norma de este tipo, ya que le otorga la posibilidad a los Estados de denunciar el incumplimiento del tratado en un determinado Estado miembro. Aumenta por lo tanto la posibilidad de ejercer una vigilancia real sobre el marco presupuestario de otros países.

II. **Mayor coordinación de las políticas económicas y de convergencia, tratando de ofrecer una imagen de mayor comunión política entre los distintos países:**

- “Los Estados miembros tendrán que avisar con antelación a las instituciones europeas cuando vayan a emitir deuda pública”¹⁴, así podrán coordinar estas

7 Artículo 3, apartado 1, letra a) del TCEG.

8 Artículo 3, apartado 1, letra b) del TCEG.

9 Artículo 3, apartado 2 del TCEG.

10 Artículo 4 del TCEG.

11 Artículo 7 del TCEG.

12 Artículo 8, apartado 1 del TCEG.

13 Artículo 8, apartado 2 del TCEG.

14 Artículo 6 del TCEG.

emisiones entre los distintos países de la zona euro y realizarla en el momento más adecuado.

- Los países con la moneda única “tendrán que adaptar todas aquellas iniciativas y medidas necesarias para conseguir el correcto funcionamiento de la zona del euro”¹⁵. Mediante esta norma los países de la Eurozona abren la posibilidad de que se decidan las políticas que tienen que adoptar desde fuera de sus fronteras. Por lo tanto existirá una amplia reducción de su soberanía sobre políticas fiscales y presupuestarias.
- “Todas las grandes reformas sobre la política económica serán debatidas previamente entre los distintos países de la Eurozona y se coordinarán si estos consideran que es la opción más adecuada”¹⁶. De nuevo, al igual que en la medida anterior, se observa una importante cesión de soberanía sobre las políticas fiscales y presupuestarias por parte de los países con la moneda única.

Fortalecimiento de la gobernanza de la zona del euro, reforzando el marco institucional de la Eurozona:

- Aumento del número de reuniones de los países del euro: “los Jefes de Estado o de Gobierno de los países cuya moneda es el euro se reunirán siempre que fuera necesario y como mínimo dos veces al año”¹⁷. Esta reunión recibirá el nombre de “Cumbre del Euro” y en ella se debatirán todas las políticas destinadas a modificar la arquitectura general de la zona del euro, y todas aquellas cuestiones relacionadas con la aplicación del TCEG.
- “Se nombrará un Presidente de la Cumbre del Euro”¹⁸. Al igual que con el nombramiento de un Presidente Permanente del Consejo Europeo, mediante este nuevo cargo se le intenta dar fuerza institucional a esta reunión.

Como se puede observar, en estos artículos se recogen disposiciones que confieren un mayor traspaso de soberanía a la UE del estipulado en los otros tratados reguladores de las políticas presupuestarias (como el PEC reformado o el PDE), sobre todo en aquellos países que forman parte de la zona euro. Por lo tanto, el TCEG representa un gran paso en la “tan ansiada” unión fiscal de la Eurozona (y de la Unión Europea), aunque todavía queda un largo camino por recorrer.

3. PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL TCEG

La situación de crisis económica mundial que comenzó a finales del año 2007 afectó de una manera particular a Europa, produciéndose un crecimiento muy bajo en la Unión Europea, que provocó una fuerte recesión durante el año 2009¹⁹.

Esta recesión provocó un profundo deterioro de las finanzas públicas europeas. La mayoría de los Estados miembros habían estado cumpliendo los límites de deuda pública y déficit estructural establecidos en el PEC revisado²⁰. Pero debido a las consecuencias de la crisis los estados aumentaron sus partidas de gasto público mientras que sus ingresos se veían

15 Artículos 9 y 10 del TCEG.

16 Artículo 11 del TCEG.

17 Artículo 12, apartado 2 del TCEG.

18 Artículo 12, apartado 1 del TCEG.

19 Gráfico 1, en la sección anexos.

20 Reforma de junio de 2005.

reducidos, por lo que cada vez era mayor el número de países que incumplían estas reglas²¹. Con respecto al criterio de la deuda pública, en el año 2010 solo “cumplieron” cuatro países: Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia y Luxemburgo, mientras que el criterio del tres por ciento de déficit estructural fue respetado en 2009 y 2010 por únicamente dos países: Finlandia y Luxemburgo. Además, ni la Comisión ni el Consejo contemplaban abrir expedientes a todos estos Estados miembros por incumplir el PEC revisado.

Gran parte de los mandatarios europeos sostenían que una de las principales razones de que la crisis económica fuera más aguda en la Unión Europea y en la Eurozona que en otros lugares del mundo se debía al incumplimiento generalizado de los límites acordados en el PEC revisado, ya que con unas finanzas públicas débiles Europa no podía hacer frente a los vaivenes económicos. Con los datos negativos del PIB de 2009 en la mano, los mandatarios europeos comenzaron un debate sobre si sería más adecuado exigir el regreso al cumplimiento estricto de los criterios del PEC o si por el contrario este se debería reformar para obligar a un mayor rigor de las finanzas públicas y para tener una mayor facilidad para imponer sanciones reales que obligasen al cumplimiento de las normas presupuestarias a aquellos Estados miembros que con sus actuaciones pusieran en peligro al resto de los países de la Eurozona y la Unión Europea.

En un primer momento los líderes europeos se decantaron por reformar la legislación existente. A principios de noviembre de 2011 se adoptaron seis medidas legislativas que había propuesto la Comisión Europea en septiembre de 2010 en un paquete legislativo denominado “Six Pack”, que entrarían en vigor el 13 de diciembre de 2012. El largo proceso necesario para lograr su aprobación puso de manifiesto la extremada lentitud de las instituciones europeas a la hora de realizar reformas clave en economía, ya que se necesitó más de un año para conseguir su aprobación.

No obstante, la crisis económica continuaba siendo el gran problema de la UE. Uno de los principales motivos de que no se hubiera logrado solucionar se encontraba en la desconfianza de los mercados financieros ante la situación presupuestaria de varios Estados miembros, y la reforma fiscal descrita en el párrafo anterior no había sido suficiente para rebajar esta tensión. Por eso a finales de ese mes la Comisión Europea volvía a iniciar un nuevo proceso legislativo mediante dos nuevas propuestas. Sin embargo, desde Alemania y Francia no estaban dispuestos a esperar como mínimo otro año para conseguir que el marco presupuestario de la UE se viera reforzado y albergaban serias dudas sobre la posibilidad de alcanzar un consenso con todos los socios de la UE. Por este motivo comenzaron a buscar otras alternativas. El diario alemán Bild publicaba una información²² que marcaría las siguientes semanas en la arena europea: el presidente francés Nicolas Sarkozy y la canciller alemana Angela Merkel estaban manteniendo reuniones secretas para proponer en el Consejo Europeo de principios de diciembre un nuevo pacto de estabilidad, presentado bajo la modalidad de acuerdo internacional y no de reforma de los tratados comunitarios. Mediante este sistema el acuerdo podría entrar en vigor en un tiempo mucho más reducido, ya que no sería necesaria la aprobación por unanimidad de los Estados miembros para su

21 Gráficos 2 y 3, en la sección anexos.

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).

23 Se puede consultar esta declaración en la siguiente página: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/126673.pdf (última consulta 03/11/12).

ratificación ni resultaba imprescindible obtener el visto bueno de la Comisión y el Parlamento Europeo.

La reunión del Consejo Europeo celebrada en Bruselas los días 9 y 10 de diciembre de 2011 se anticipaba como la reunión más importante celebrada en la arena europea en muchos años, sobre todo para los países del euro. Una de las soluciones propuestas por Alemania y Francia para acabar con la crisis financiera radicaba en recortar aún más el margen de actuación de los Estados miembros sobre sus políticas presupuestarias, endureciendo las normas antes recogidas en el PEC revisado hasta un punto nunca visto. Como habían previsto Angela Merkel y Nicolas Sarkozy, resultó imposible elaborar un nuevo pacto reformando los tratados ya que el Reino Unido se opuso tajantemente al rechazarse un protocolo propuesto por el primer ministro David Cameron sobre que los servicios financieros británicos estuvieran exentos de cumplir las normas fiscales comunitarias. Pero fue el único actor que nadó contracorriente puesto que los demás Estados miembros – inclusive aquellos países que no forman parte de la moneda única – aceptaban elaborar un acuerdo internacional.

Las ideas generales de este nuevo pacto presupuestario, que se recogen en la declaración de los jefes estados y de gobierno de la zona del euro del 9 de diciembre²³ son en esencia las medidas para “estabilizar la zona euro y superar la crisis actual” que habían detallado Angela Merkel y Nicolas Sarkozy varios días antes en una carta remitida al Presidente del Consejo Europeo²⁴: “creación de un nuevo pacto presupuestario, apostando por una coordinación reforzada de las políticas económicas y desarrollando instrumentos de estabilización propios para hacer frente a los desafíos a corto plazo”.

La versión definitiva del Tratado internacional fue finalizada y aprobada por casi todos los Estados miembros de la Unión Europea – con la excepción de Gran Bretaña y la República Checa – el 30 de enero de 2012, en la reunión informal del Consejo Europeo celebrada en Bruselas. Este acuerdo recibió la denominación de “Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria” (TECG).

La firma del TECG tuvo lugar bajo el amparo del Consejo Europeo celebrado a principios de marzo²⁵. La consolidación presupuestaria seguía siendo por lo tanto el objetivo principal de los países que conforman la UE para lograr salir de la crisis económica.

4. PROCESO DE NEGOCIACIÓN DEL TECG DESDE LAS PERSPECTIVAS DE LAS TEORÍAS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

A continuación se examinarán las hipótesis que llevaron a la elaboración del TECG desde varias teorías y modelos teóricos de la integración europea, aunque conviene resaltar que una combinación de ciertas partes de estos modelos y teorías proporcionaría, sin duda, una visión más acertada y adecuada de las razones que llevaron a su firma, ya que un simple análisis mediante una única teoría no es lo suficientemente completo para explicar un proceso tan importante y complejo. En otras palabras: ningún enfoque aislado tiene suficiente fuerza por sí solo para ofrecer una explicación de por qué se elaboró este Tratado, a pesar de que la teoría intergubernamentalista destaca sobre las demás.

24 Se puede consultar la carta en francés (no hay traducción oficial al inglés) en la siguiente dirección:
http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/111207Lettre_adresse_e_a_M_Herman_Van_Rompuy.pdf (última consulta 03/11/12).

25 Consejo Europeo de 1 y 2 de marzo de 2012 celebrado en Bruselas.

A) Desde la óptica del Intergubernamentalismo (liberal)

A continuación se explicarán los motivos por los que se puede analizar el proceso de reforma de las políticas presupuestarias y de vigilancia durante estos últimos años mediante el enfoque del intergubernamentalismo (liberal): en primer lugar se abordará el aumento de poder en manos del Consejo Europeo, y en segundo lugar se analizará el papel de Alemania en este proceso de revisión de las políticas presupuestarias y de estabilidad de los Estados miembros.

El 1 de diciembre de 2009 entraba en vigor del Tratado de Lisboa, que en un principio desprendía una sensación de un mayor grado de supranacionalismo en el marco comunitario ya que ciertas disposiciones en dicho Tratado reforzaban claramente la soberanía de la Unión Europea, como los artículos referentes al pleno reconocimiento de los Parlamentos nacionales²⁶ (que tienen una mayor participación en las actividades comunitarias); la posibilidad de que los ciudadanos europeos puedan presentar iniciativas que podrán ser analizadas por la Comisión Europea²⁷ y el aumento de ámbitos en los que la legislación de la Unión Europea tiene que ser aprobada por el Parlamento Europeo²⁸. Estos artículos presentan un claro problema a los defensores del intergubernamentalismo, no hay que olvidar que durante estos dos últimos años se ha producido un enorme trasvase de poder al actor más intergubernamental: el Consejo Europeo. El mismo Tratado de Lisboa que ha intentando fortalecer la legitimidad de la Unión Europea mediante las medidas anteriormente mencionadas, también ha reforzado el panorama intergubernamental mediante la inclusión del Consejo Europeo en la arquitectura institucional de la Unión Europea²⁹, y la creación de una nueva cargo: el Presidente del Consejo Europeo³⁰. Según el Tratado, esta persona será elegida entre los miembros de dicha institución y tratará de mediar entre los distintos Estados miembros.

En los últimos años hemos observado que el papel desempeñado por Herman Van Rompuy – primer presidente permanente del Consejo Europeo³¹ y recientemente reelegido para otros dos años y medio³² – ha contribuido a reforzar al Consejo Europeo en la arquitectura institucional de la Unión Europea.

El Consejo Europeo divisó en la crisis financiera la oportunidad perfecta para convertirse en la institución con más poder de la UE, siendo actualmente la institución que realmente establece la agenda política de la UE, dejando prácticamente sin voz al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea. Esta última institución ha tenido que luchar de manera continua para no verse relegada del panorama europeo. En febrero de 2010, la canciller alemana Angela Merkel atacaba indirectamente a esta institución, señalando en una reunión informal del Consejo Europeo que *“Nosotros, los jefes de Estado y de Gobierno somos el [verdadero] gobierno económico [de la UE]*³³. Esta afirmación fue respondida por el Presidente de la

26 Artículo 12 del TUE

27 Artículo 11.4 del TUE

28 Artículo 294 del TFUE

29 Artículo 13 del TUE

30 Artículo 15.6 del TUE

31 Fue designado en noviembre de 2009 y asumió el cargo de manera oficial el 1 de enero de 2010.

32 En el Consejo Europeo de 1 y 2 de marzo de 2012, su mandato se extiende hasta el 30 de noviembre de 2014.

33 Se puede escuchar 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).

Comisión Europea, José Manuel Durão Barroso en una intervención realizada ante Parlamento Europeo: *“La Comisión es el Gobierno económico de la Unión”*³⁴.

También en el año 2011 podemos recoger otros ejemplos de la defensa realizada por la Comisión ante los métodos del Consejo Europeo. En otro discurso del Presidente de la Comisión ante el Parlamento el 14 de septiembre de 2011 señalaba que *“un sistema basado en una cooperación intergubernamental no ha funcionado en el pasado y no funcionará en el futuro”*³⁵. En el mismo debate parlamentario, el Comisario de Economía y Asuntos Monetarios Olli Rehn también señalaba que *“el exceso de intergubernamentalismo y la falta de método comunitario han limitado las acciones de la UE”*.

Sin embargo, es evidente resaltar que el proceso de reforma de las políticas de estabilidad y presupuestarias pone en duda las palabras de Durão Barroso y Olli Rehn. Uno de los principales problemas de este método intergubernamental radicaba en la necesidad de que todos los países de la Unión Europea estuvieran de acuerdo con las medidas introducidas, pero este dilema se solventó mediante dos tecnicismos: acudir a la elaboración de un tratado internacional en vez de reformar los tratados ya existentes – una vez Gran Bretaña amenazó con paralizar el proceso al oponerse a emplear las disposiciones recogidas en el artículo 48 del TUE – y prescindir del requisito de la unanimidad para la entrada en vigor del TCEG y que éste solo necesite su ratificación en 12 de los 17 países de la eurozona. La supresión de la regla de la unanimidad es un punto y aparte en la historia de la integración comunitaria, ya que esta circunstancia nunca se había dado con anterioridad y claramente refuerza el papel del Consejo Europeo.

También se puede observar papel absolutamente determinante del Consejo Europeo a partir de las declaraciones del Parlamento Europeo en su resolución sobre el Consejo Europeo de 30 de enero de 2012³⁶– Consejo en el que se presentó la versión final del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria: *“[El Parlamento Europeo] reitera su opinión de que habría sido mejor alcanzar un acuerdo con arreglo a la legislación de la UE.”*

Pero el mayor ejemplo de la deriva intergubernamental en este proceso se encuentra en el artículo 8 del TCEG. En este artículo se resta claramente poder a la Comisión, ya que se establece la posibilidad de que cualquier Estado miembro que considere que otro Estado no ha incluido las reglas presupuestarias que se recogen en el Tratado en su legislación nacional en el plazo marcado – con independencia de la opinión de la Comisión – podrá someter la cuestión al Tribunal de Justicia. Este artículo otorga un poder sin precedentes a los Estados miembros, facultándolos para controlar y vigilar a sus vecinos, un derecho que ha sido reivindicado desde el principio desde el *“Bundestag”* alemán.

De hecho Alemania ha desempeñado un papel fundamental durante todo este proceso. La canciller alemana Angela Merkel señalaba en septiembre del año 2011 *“Este año seremos el motor del crecimiento de Europa”*. Durante esta crisis Alemania se ha afianzado como la potencia económica de la UE, ya que las circunstancias la han colocado en una situación privilegiada. Al ser la primera potencia económica de Europa y gozar de una confianza inquebrantable en los mercados financieros, también demandó con sus actuaciones ser

34 Semanal Der Spiegel de 29 de noviembre 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

36 B7-0044/2012

considerada la primera potencia política. De hecho, Alemania por sí sola se ha enfrentado a las instituciones europeas rechazando siempre numerosas propuestas de estas instituciones supranacionales, como la posible emisión de deuda conjunta en la Unión en vez de emitir deuda de carácter individual – eurobonos – petición que han formulado en numerosas ocasiones tanto el Parlamento Europeo³⁷ como la Comisión³⁸.

Hay que resaltar que las negociaciones intergubernamentales en el ámbito europeo han sido dirigidas históricamente por los Estados miembros más grandes, ya que resultaban decisivos a la hora de apoyar o no una reforma por su peso relativo. Los principales países son Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y, desde el Tratado de Niza³⁹ España y Polonia⁴⁰. Estos habitualmente se suelen alinear en varios bloques, para tener más fuerza en las negociaciones y tener más posibilidades de alcanzar sus intereses.

Por ejemplo, en el año 1997, había dos posturas diferentes sobre los candidatos a aceptar para entrar en la tercera etapa de la Unión Económica y Monetaria (UEM) (Heipertz & Verdun, 2010), lideradas por Alemania y Francia⁴¹. La primera defendía reforzar la disciplina fiscal de la UEM introduciendo un pacto de estabilidad, mientras que la segunda estaba en contra de la implantación de un pacto de esa naturaleza si este implicaba el establecimiento de nuevas barreras para entrar en la tercera etapa de la UEM. Desde una óptica intergubernamentalista resulta sencillo explicar esta situación de división. Los Estados miembros se alinearon en un bando u otro en función de sus intereses y al final se llegó a una especie de acuerdo intermedio en el que ambos bandos salieron ganando: se estableció el PEC pero este no impidió la entrada de países como Irlanda o Italia a la tercera etapa de la UEM.

Volviendo a la negociación de este último Tratado se observa claramente que no han existido varios bloques. Desde el comienzo de las “negociaciones”, ha habido un actor fundamental, que ha sido Alemania, que trataba de conseguir un Tratado que exigiese una mayor estabilidad presupuestaria en la Eurozona. Este país ha impuesto su propuesta a los demás Estados miembros y a las instituciones supranacionales aprovechándose de que la situación de crisis financiera que sufría Europa permitía plantear esta cuestión. El apoyo de Francia, con su presidente Nicolás Sarkozy al frente fue una valiosa ayuda para conseguir obtener este Tratado en tan poco espacio de tiempo. El entonces presidente de la república francesa, Nicolás Sarkozy decidió apoyar la propuesta alemana por dos motivos: en primer lugar, y en línea con el enfoque de las políticas domésticas, existía un importante interés de que la credibilidad de la deuda francesa se mantuviese en el escalón más alto posible, la “triple A”. En segundo lugar, si la propuesta salía adelante, además de conseguir fortalecer al Consejo Europeo y debilitar al mismo tiempo a la Comisión Europea, Francia se convertiría junto con Alemania en el núcleo de esta institución, y restaba poder de decisión a otros

37 Consultar la resolución del Parlamento Europeo de 15 de febrero de 2012 sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad (B7-0016/2012).

38 Consultar el libro verde de la Comisión sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad de 23 de noviembre de 2011 (COM(2011) 818).

39 Desde el cambio en el reparto de votos en el Consejo recogido en el Tratado de Niza (2001/C 80/01), que otorgaba un mayor peso a estos dos países

40 Es importante resaltar que está previsto que el sistema de votos cambie a partir del 1 de noviembre de 2014, según lo estipulado en el Tratado de Lisboa (artículo 238 del TFUE).

41 Las posiciones de Gran Bretaña e Italia no se tenían en cuenta, ya que la primera había decidido no participar en la UEM, mientras que a la segunda se le ignoraba debido a la elevada deuda pública que tenía – aproximadamente 107% del PIB en los años 1995 y 1996, según las estadísticas del 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&pr1.x=61&pr1.y=7&c=136&s=GGXWDN_NGDP&grp=0&a=) (última consulta 03/11/12).

Estados miembros como Inglaterra. Desde el punto de vista intergubernamental, este apoyo resultaba adecuado para los intereses franceses.

Los demás actores nacionales de la Eurozona carecían de la fuerza necesaria para enfrentarse contra los dos miembros más poderosos de la moneda única y tuvieron que alinearse con la postura defendida desde Berlín y París. Sin embargo se podría afirmar con que los resultados no han sido igual de valiosos para ambos países, ya que mayoritariamente son favorables a Alemania, como por ejemplo en la obtención del rigor presupuestario o en la limitación de la actuación del Banco Central Europeo. Esta asimetría de poder ha permitido que Alemania saliese vencedora de prácticamente todas las cuestiones concernientes al TECC.

B) Desde la teoría Neofuncionalista

Las instituciones supranacionales, sobre todo el Parlamento Europeo y la Comisión, se implicaron en el proceso de analizar si era recomendable revisar el Tratado de Estabilidad en la Unión Europea. Estos actores centrales del proceso, han venido presentando múltiples propuestas e iniciativas desde el primer momento. El Parlamento Europeo – que está emergiendo como un actor cada vez más relevante en la escena europea – contribuyó desde el principio con recomendaciones a la Comisión, como en su resolución del 20 de octubre de 2010 con recomendaciones sobre la mejora del marco para la gobernanza económica y la estabilidad de la Unión⁴². También se tuvieron en consideración los análisis de las modificaciones propuestas realizados por el Banco Central Europeo (BCE), como en el documento presentado al Grupo Especial para la Gobernanza Económica en junio de 2010⁴³.

Los actores señalados en el párrafo anterior son sin duda los más importantes en una interpretación neofuncionalista de la reforma del Pacto de Estabilidad. Pero también es imposible olvidar la fundamental labor que ha realizado el Consejo Europeo en todo este proceso. Desde una perspectiva intergubernamentalista (que se explicará a continuación) se puede argumentar que el papel predominante de “esta institución comunitaria que reúne a los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros” resta valor a la tesis neofuncionalista de la revisión del PEC. Sin embargo esto no es así: mediante un enfoque neofuncionalista lo que se enfatiza es que los miembros de esta institución no realizan negociaciones solo en clave de interés nacional (Verdun, 2000), sino que hay una idea subyacente de querer ayudar a seguir contribuyendo a la construcción de Europa⁴⁴. Por lo tanto mediante este enfoque se hace hincapié en que en las reuniones del Consejo Europeo, los jefes de Estado y de gobierno tratarán de llegar a acuerdos de forma conjunta.

La estrecha colaboración entre la Comisión y el Consejo Europeo se observa claramente en las distintas resoluciones que se van adoptando a lo largo del periodo 2010-2012. Ya en marzo de 2010 el Consejo Europeo pedía la creación de un grupo de estudio presidido por el Presidente del Consejo Europeo para analizar las posibles reformas del PEC, “en coordinación con la Comisión” para presentar medidas antes de que finalizara ese año. En efecto, ese grupo fue creado en el mismo mes de marzo y presentó un informe a finales de septiembre de ese mismo año. Pues bien, las propuestas de dicho informe tienen su origen en dos Comunicaciones que la Comisión había anunciado varios meses antes, en mayo y

42 (INI (2010) 2099)

43 (BCE, 2010)

44 Esta idea de que los actores buscan construir Europa se puede deducir por ejemplo de la obra de Haas. (Haas, 1968)

junio y que se recopilan en seis propuestas legislativas que ésta adopta a finales de septiembre. En este documento cuatro de las seis propuestas legislativas se decidieron mediante el procedimiento legislativo ordinario, recogido en el artículo 294 del TFUE⁴⁵– conocido con anterioridad al Tratado de Lisboa como el procedimiento de codecisión – que otorga igualdad de condiciones al Parlamento y al Consejo para aprobar un proyecto legislativo que haya propuesto la Comisión. Esta característica de negociación comunitaria es de tendencia claramente neofuncionalista, ya que el Parlamento es la institución supranacional europea por excelencia.

Los críticos del neofuncionalismo argumentan que las recomendaciones del Parlamento y de la Comisión no fueron en su mayoría tomadas en consideración una vez se rechazó aprobar la revisión de la estabilidad y vigilancia presupuestaria vía reforma de los Tratados europeos – por el bloqueo de Gran Bretaña – y se decidió recurrir a la redacción de un tratado internacional (entre países, y por ende intergubernamental). De hecho esta ausencia de aceptación de las propuestas formuladas fue recogida por el mismo Parlamento Europeo en su resolución sobre el Consejo Europeo de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 de fecha 11 de enero de 2012⁴⁶. Es más, en este mismo informe el Parlamento Europeo lanza la siguiente advertencia: “[El Parlamento Europeo] recuerda que la UE es un proyecto político basado en valores comunes, en unas instituciones comunes sólidas y en el respeto de unas normas comunes”. Nótese que en apenas dos líneas la palabra “comunes” se repite en tres ocasiones. Resulta evidente que el Parlamento Europeo no iba a permitir que no se tuvieran en cuenta sus consideraciones.

Paralelamente, también la Comisión realizó una llamada de atención, como bien se puede observar en el discurso que realizó el Presidente de esta institución, José Manuel Durão Barroso en Estrasburgo el 18 de enero de 2012⁴⁷ sobre la dirección que estaba cogiendo el anteproyecto del Tratado. El malestar se observa claramente en los siguientes extractos del discurso *“la Comisión desea llegar a un acuerdo que respete cierto número de principios (básicos de la Unión Europea) [...]. Sin embargo, la semana pasada la Comisión estaba preocupada por algunos cambios introducidos en el último borrador, que solamente llevan a la irritación y a la división. Como consecuencia, la Comisión ha presentado [inmediatamente] enmiendas para asegurar que el texto es institucionalmente aceptable”*.

Estas advertencias tuvieron su efecto: unas semanas más tarde, en la Resolución del Parlamento Europeo sobre el Consejo Europeo del 30 de enero de 2012⁴⁸ el Parlamento “considera que el texto definitivo mejora en varios aspectos el texto original y que se han incorporado varias modificaciones propuestas por el Parlamento”. Con respecto a las enmiendas de la Comisión, esta misma recoge que “estas [enmiendas] fueron en su mayoría aceptadas”.

Por lo tanto estos fragmentos demuestran claramente que el rol del Parlamento Europeo y la Comisión fueron importantes en la elaboración del tratado internacional finalmente aprobado, y al ser estos actores supranacionales otorgan valor a un análisis neofuncionalista de este proceso.

45 Antiguo artículo 251 del TCE

46 El Parlamento Europeo lamenta que el proyecto de acuerdo internacional relativo a una unión para la estabilidad presupuestaria de 10 de enero de 2012 no refleje, a día de hoy las propuestas del Parlamento Europeo (B7-0005/2012)

47 En inglés: SPEECH/12/15

48 B7-0044/2012

C) Desde el modelo teórico de las Políticas Domésticas

El enfoque de las políticas domésticas debería servir para explicar por qué hay países que apoyaron con firmeza el Tratado, o que es lo que les incentiva a lograr un acuerdo de este estilo.

Por ejemplo, como ya se ha destacado anteriormente, Alemania ha jugado un papel determinante en este proceso. La opinión pública y la prensa han tenido mucha importancia en el papel desempeñado por el gobierno del Bundestag. Muchos alemanes creían que la crisis se produjo solamente porque otros Estados miembros no procedieron a las necesarias reformas estructurales y a la austeridad presupuestaria, reformas que si habían tenido que sufrir en sus propias carnes. Los alemanes tenían la percepción de que “tendrían que pagar por los deberes incumplidos en otros países”, y eso era algo que no estaban dispuestos a soportar – esta opinión fue difundida y propagada por la mayor parte de la prensa sensacionalista alemana, lo que también explica el alto porcentaje de alemanes que compartían esta visión – La presión ejercida por estos dos actores fue uno de los motivos por los que Alemania quería introducir la “regla de oro” en los demás Estados miembros, como ya se señaló en la introducción de este capítulo.

Este enfoque también es útil para explicar porque dos Estados miembros decidieron no firmar el Tratado.

Con respecto a Gran Bretaña, es de sobra conocido el euroescepticismo de gran parte de sus ciudadanos. Por eso no resulta sorprendente que la actuación del presidente británico James Cameron en la cumbre del Consejo Europeo del 8 y 9 de diciembre negándose a reformar los tratados existentes de la Unión Europea para implantar más disciplina fiscal⁴⁹ (y que obligó a aprobar estos cambios mediante un tratado internacional), fuera adoptada en nombre del “*interés nacional británico*” y que solo haya sido criticada por un pequeño sector de la población, a pesar de que la posición de este país en el marco comunitario se haya visto fuertemente debilitada. De hecho, estos pasos dados por el gobierno británico en los últimos meses, que parecen alejar a Gran Bretaña de la UE, son respaldados por un amplio sector de la ciudadanía británica, la principal razón de la postura adoptada por David Cameron guarda relación con los intereses del sector financiero británico. Este tratado impone nuevas normas fiscales que limitarían en gran medida las actuaciones de las entidades británicas. La “City” londinense no estaba dispuesta a aceptar esta intromisión de la UE en la soberanía nacional y por ello presionaron para que el gobierno no apoyase las reformas.

El caso de la República Checa es más complejo. Después de varias sesiones de debate en el Parlamento checo, el todavía primer ministro checo Petr Nečas decidió abstenerse de firmar el TCEG. Tres fueron los principales motivos que le llevaron a esta adoptar esta decisión⁵¹:

- I. La ausencia en las cumbres de la eurozona de la República Checa.
- II. El Tratado no aportaba nada de interés a la República Checa, ya que este país tratará de mejorar la consolidación fiscal por su propia cuenta.

49 Para conocer más a fondo la actuación del Primer Ministro británico, leer (Research Paper 12/14)

50 En un sondeo posterior al bloqueo británico en la Cumbre Europea del 8 y 9 de diciembre, realizado por la empresa “Ipsos MORI” para el Daily Telegraph, un 60 por ciento de la población británica revisaría la pertenencia del país a la UE.

51 Para conocer más otros motivos esgrimidos por Nečas, leer el análisis de Miller (Miller, 2012).

III. La compleja situación doméstica en cuanto al proceso de ratificación del Tratado.

Sin embargo, estos tres argumentos defendidos por el primer ministro Nečas pueden ser fácilmente rebatidos (Král, 2012).

- Con respecto al primer punto, este Tratado ofrece la posibilidad a los países que están fuera de la moneda única de acudir a las cumbres de la Eurozona, como mínimo una vez al año o siempre y cuando se traten temas de competitividad o reforma de la arquitectura de la Eurozona⁵². Nečas defendió que una de las razones de mayor peso en su decisión de no firmar el pacto fiscal era que deseaba que la República Checa tuviera una mayor participación en las cumbres del Euro. Pero al mismo tiempo, afirmó que no confiaba en que este país tuviera mayor peso hasta su entrada en el euro, por lo que resultó sorprendentemente incoherente ese argumento.
- También resulta chocante la afirmación de que el gobierno checo realizará todas las medidas de consolidación fiscal por su cuenta. La mayoría de los tratados siguen la política económica defendida por el gobierno checo. De hecho, si el Partido Democrático Cívico lograra implantar en la constitución una norma que limitara el déficit público, limitando así las actuaciones de futuros gobiernos, sería este partido el que saldría beneficiado, ya que estaría en línea con las directrices económicas que persigue.
- El punto más polémico tiene que ver con el razonamiento de que existían muchos factores que impedirían que el TCEG fuera ratificado. Según sus impresiones, la población checa rechazaría la cuestión en referéndum, y el Presidente Václav Klaus – cuya firma es imprescindible para ratificar el tratado – no estaría por la labor de aceptar una intromisión soberana europea. Sin embargo, en la constitución de la República Checa no está recogida ninguna obligación de convocar un referéndum para una cuestión de esta naturaleza, y se podrían realizar todas las operaciones dentro del marco parlamentario. Sobre el euroescepticismo de Klaus, de sobra conocido, hay que recordar que termina su mandato en febrero del próximo año, y por lo tanto se podría aplazar hasta después de esa fecha.

Resultan por lo tanto totalmente contradictorios los argumentos defendidos por el primer ministro Nečas, y no ofrecen una explicación tan lógica como en el caso de Gran Bretaña.

5. CONCLUSIONES

El TCEG es un instrumento apropiado para conocer mejor el proceso de integración comunitaria. El sistema de contrastación a través de las teorías de la integración europea utilizado de este trabajo otorga una mayor comprensión de este nuevo hito del proceso de integración europea y permite conocer más a fondo el funcionamiento de la Unión Europea. Es importante subrayar que es prácticamente imposible que una única teoría explique una determinada política europea por sí sola: el número de actores implicados y los detalles técnicos inherentes al proceso de integración europeo han aumentado exponencialmente desde que Haas formulase en los años 60 su propuesta para interpretar los cambios que estaban sucediendo en Europa de aquella época, cambios que casi con toda seguridad seguirán produciéndose en el futuro.

52 Artículo 12.3 del TCEG..

Con la teoría “neofuncionalista” se señalaba la existencia de una evidente lógica funcional y económica en la Eurozona que exigía soluciones institucionales a los problemas derivados de la unión monetaria. Las reglas de estabilidad presupuestaria establecidas en el obsoleto Pacto de Estabilidad (PEC) de 1997, reformadas en el año 2005 no eran adecuadas ni suficientes para garantizar una fuerte estabilidad económica y una alta consolidación presupuestaria en el área del euro. La existencia de actores con enormes diferencias en sus políticas presupuestarias en un entorno en el que la soberanía sobre la política monetaria se ubicaba en un ente supranacional no resultaba admisible ni adecuada. Junto a esto, el mediocre cumplimiento de las normas existentes en el PEC presagiaba que no se estaba avanzando por el buen camino. Por lo tanto resultaba de vital importancia acometer cuanto antes la revisión de esas normas para lograr una mayor disciplina presupuestaria.

El enfoque de las “políticas domésticas” es el más apropiado para explicar la decisión de la República Checa y Gran Bretaña de no firmar el TCEG (aunque en el Tratado se contempla la posibilidad de que lo acepten en un futuro⁵³). También permite explicar por qué Alemania ha apostado decisivamente por este asunto: esta es la manera idónea para plasmar en la política europea su política monetaria nacional basada en la constitucionalización de la regla de control del déficit; en otras palabras, podría afirmarse que esta herramienta, al perseguir una mayor estabilidad financiera y fiscal en los Estados miembros, resulte ampliamente beneficiosa para los intereses alemanes.

Sin embargo la visión predominante con respecto a la elaboración del TCEG es la intergubernamentalista. Desde las posiciones del “intergubernamentalismo (liberal)” se destaca la posición dominante de los Estados miembros frente a otras instituciones comunitarias, sobre todo a través de las labores que realizaron a partir de las reuniones del Consejo Europeo. También es imprescindible subrayar la enorme importancia que en el devenir del proceso ha tenido Alemania. Mediante el TCEG han conseguido influir en las políticas fiscales de los otros miembros del euro, imponiendo la obligación de recoger constitucionalmente (o mediante disposiciones de rango similar) un límite al déficit estructural y a la deuda pública.

Si no hubiera tenido lugar una crisis económica tan profunda en la Eurozona (situación que Alemania usó para defender la necesidad de una mayor coordinación presupuestaria en la Unión Europea) no se hubiera alcanzado un acuerdo de este tipo. Y aunque la ratificación de este Tratado está a día de hoy en el aire, este acontecimiento no es un simple paso más en la construcción europea: el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza es la primera pieza del puzzle de la unión fiscal europea, unión que llegará probablemente antes de lo que pensamos.

6. BIBLIOGRAFÍA

- BCE (2010), *Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del eurosistema para la zona del euro*, junio.
- BINI-SMAGUI, Lorenzo; PADOA-SCHIOPPA, Tommaso y PAPADIA, Francisco (1994), *The transition to EMU in the Maastricht Treaty*, Essays in international finance n°194, 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.

53 Mediante el artículo 15 del TCEG.

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 y AFONSO, Oscar (2008), *Evaluación de la reforma del pacto de estabilidad y crecimiento: ¿nuevo y mejor?*, *Ekonomiaz: Revista vasca de economía* n°67, 392-409.

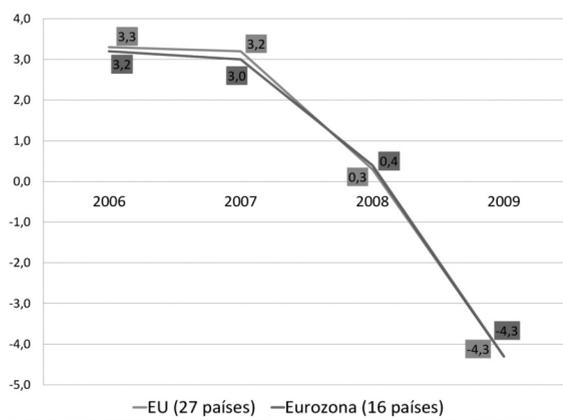
KRÁL, David (2012), *Why the Czechs did not sign up to the fiscal treaty*, EPIN Commentaries n° 9, Centre for European Policy Studies, Bruselas.

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.

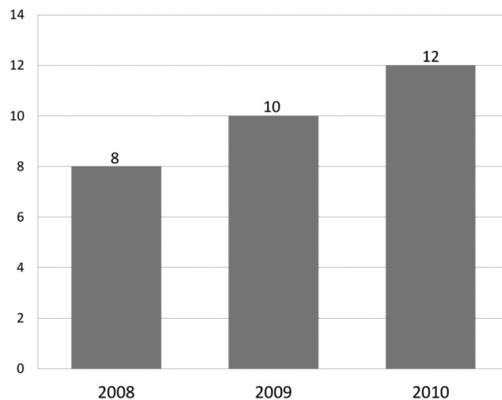
7. ANEXOS

Gráfico 1. Tasa de crecimiento del PIB en % con respecto al año anterior



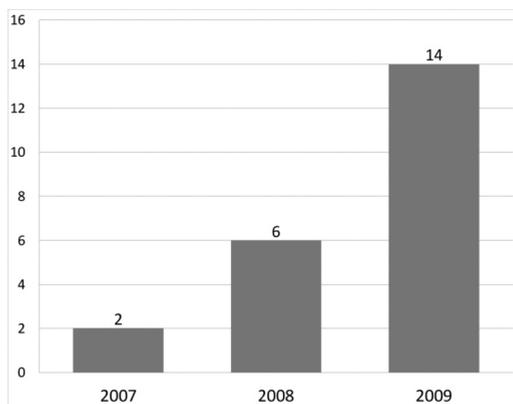
Fuente: Eurostat

Gráfico 2. Número de países de la Eurozona (16 miembros) que incumplen la regla de la deuda pública



Fuente: Eurostat [tsieb090]

**Gráfico 3. Número de países de la Eurozona (16 miembros)
que incumplen la regla del déficit estructural**



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

AC.egap@xunta.es

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

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

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

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

4_ Los trabajos enviados deben cumplir las siguientes condiciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

- Libros:
Alesina *et al.* 1997. *Political Cycles and the Macroeconomy*. Cambridge: MIT Press.
- Capítulos de libro:
Castles, F. G. 1982. «Politics and Public Policy», en F. G. Castles (ed.). *The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States*. Londres: Sage.
- Artículos de revistas:
Peters, G. y Pierre, J. 1998. «Governance without Government? Rethinking Public Administration», *Journal of Public Administration*, 8 (2): 223-243.
- Documentos no publicados:
Benítez, J. 2006. Aproximación a la participación ciudadana. México. Agencia Federal de Administración Pública, *Mimeo*.
- d. Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deben indicar la URL respectiva y la fecha de consulta (día-mes-año). Por ejemplo, http://www.un.org/base/publicad/pages/innovat_a.html, 15-03-2006.

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

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

Evaluación de los trabajos_

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

Se desarrollarán dos procesos de evaluación por año.

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

Derechos de autoría_

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



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.