

administración & cidadanía.

Sumario_

01 ISABEL LEMA BLANCO Y RICARDO GARCÍA MIRA (Universidad de A Coruña, Galicia-España) «Participación pública en la gestión del agua. Un análisis de los procesos participativos desarrollados sobre los planes hidrológicos de las cuencas gallegas» **_02_ CRISTINA GARCÍA FONTÁN** (Universidad de A Coruña, Galicia-España) «Equipamientos públicos como elementos de cohesión territorial. Un estudio de caso en las Universidades y redes hospitalarias de Galicia» **_03_ CARLOS LUIS IGLESIAS PATIÑO, ESTEFANÍA VILLAR CHEDA Y ROSA ELVIRA FERNÁNDEZ GONZÁLEZ** (Instituto Gallego de Estadística, Galicia-España) «Evaluación y seguimiento de la planificación y de la programación: el caso del Plan gallego de estadística 2007-2011 y de sus programas» **_04_ MARIÑA-BALBANERA FARIÑA SANTOS** (Universidad de Santiago de Compostela, Galicia-España) «El marketing público en la gestión de los servicios sociales de la comunidad gallega: un análisis de su aplicación en la administración autonómica» **_05_ ALMA PAOLA TREJO PEÑA** (Universidad de A Coruña, Galicia-España) «De la política de laissez-faire a la deportación masiva de mexicanos: el efecto de la política migratoria estadounidense en la migración mexicana» **_06_ SALVADOR ORTIZ SÁNCHEZ Y JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ** (Universidad de Guadalajara, Jalisco-México) «El capital reputacional como cuestionamiento ético de la innovación tecnológica en Monsanto»

Sumario_

01 ISABEL LEMA BLANCO E RICARDO GARCÍA MIRA (Universidade da Coruña, Galicia-España) «Participación pública na xestión da agua. Unha análise dos procesos participativos desenvolvidos sobre os plans hidrolóxicos das concas gallegas» **_02_ CRISTINA GARCÍA FONTÁN** (Universidade da Coruña, Galicia-España) «Equipamentos públicos como elementos de cohesión territorial. Un estudo de caso nas Universidades e redes hospitalarias de Galicia» **_03_ CARLOS LUIS IGLESIAS PATIÑO, ESTEFANÍA VILLAR CHEDA E ROSA ELVIRA FERNÁNDEZ GONZÁLEZ** (Instituto Galego de Estadística, Galicia-España) «Avaliación e seguimento da planificación e da programación: o caso do Plan galego de estatística 2007-2011 e dos seus programas» **_04_ MARIÑA-BALBANERA FARIÑA SANTOS** (Universidade de Santiago de Compostela, Galicia-España) «O marketing público na xestión dos servizos sociais da comunidade galega: unha análise da súa aplicación na administración autonómica» **_05_ ALMA PAOLA TREJO PEÑA** (Universidade da Coruña, Galicia-España) «Da política de laissez-faire á deportación masiva de mexicanos: o efecto da política migratoria estadounidense na migración mexicana» **_06_ SALVADOR ORTIZ SÁNCHEZ Y JOSÉ G. VARGAS-HERNÁNDEZ** (Universidade de Guadalajara, Jalisco-México) «O capital reputacional como cuestionamento ético da innovación tecnolóxica en Monsanto»

VOL.8_nº2_2013_Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & ciudadanía.

– VERSIÓN GALEGO –

A&C é a denominación de *Administración & Cidadanía*, revista propiedade da XUNTA DE GALICIA e editada a través da ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (EGAP) (Rúa de Madrid 2-4, As Fontiñas, 15707 Santiago de Compostela, Galicia, España; teléfono: 981546041; fax: 981546336).

A revista ten os seguintes obxectivos: a) a difusión do coñecemento científico no ámbito das ciencias sociais, particularmente nas disciplinas da Ciencia Política e da Administración, a Economía e a Socioloxía, mediante a publicación de artigos, notas de investigación e recensións de libros relacionados coas administracións e as políticas públicas; b) a reflexión e o debate sobre problemas políticos, sociais e económicos, tanto desde un punto de vista teórico como desde o das súas implicacións prácticas.

A&C publicarase por medios electrónicos semestralmente, en xuño e en decembro. Porén, poderanse publicar anualmente un

ou varios números monográficos extraordinarios.

Na revista publicaranse traballos na súa lingua orixinal, que pode ser galego, castelán, inglés, francés, portugués ou italiano.

O título, o resumo e as palabras clave dos traballos presentaranse, por esta orde, en galego, en castelán ou na lingua orixinal do texto e en inglés.

A&C é unha publicación científica dirixida tanto aos empregados públicos como aos profesionais do sector privado que desenvolvan as súas actividades no eido das ciencias sociais.

A revista pertence ao Grupo B da Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC). Está incluída en bases de datos como ISOC-Ciencias Sociais e Humanidades do CSIC, REBIUN (Rede de Bibliotecas Universitarias) e Dialnet. Ademais, neste momento cumpre 30 dos 33 criterios Latindex empregados para a avaliación das publicacións periódicas.

O consello de redacción

PRESIDENTA:

SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS GONZÁLEZ
(directora da Escola Galega de Administración Pública; Galicia, España).

DIRECTOR:

XOSÉ LUÍS BARREIRO RIVAS
(Universidade de Santiago de Compostela; Galicia, España).

Secretaría de redacción:

CRISTINA ARES CASTRO-CONDE
(Universidade de Santiago de Compostela; Galicia, España).

VOGAIS:

XOSÉ CARLOS ARIAS
(Universidade de Vigo; Galicia, España),
LUIS CARAMÉS VIÉITEZ
(Universidade de Santiago de Compostela; Galicia, España),
RICARDO GARCÍA MIRA
(Universidade da Coruña; Galicia, España),
VICENTE GONZÁLEZ RADÍO
(Universidade da Coruña; Galicia, España),

ROMAIN PASQUIER
(Centre de Recherches sur l'Action Politique en Europe; Rennes, Francia),
SUSANA RUIZ SEISDEDOS
(Universidad de Jaén; España),
MAGDALENA SNIADOCKA-KOTARSKA
(Uniwersytet Warszawski e Uniwersytet Łódzki; Polonia)
CELIA SZUSTERMAN
(University of Westminster; Londres, Reino Unido).

O COMITÉ CIENTÍFICO

ADINA DUMITRU
(Universitatea de Vest din Timișoara; Romanía),
JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES
(Universidad Complutense de Madrid; España),
SERAFÍN MERCADO DOMÉNECH
(Universidad Nacional Autónoma de México; México),

NORA RÄTHZEL
(Umeå universitet; Suecia),
NIEVES SANIGER MARTÍNEZ
(Universidad de Granada; España)
DAVID STEA
(Texas State University; Texas, EUA).

Correo electrónico de A&C: ac.egap@xunta.es.
Sitio na internet da revista: <http://egap.xunta.es>.

Responsable da tradución: Diana Quintela Rodríguez
Responsable do deseño e maquetación: Brinco Soluciones Integrales, S.L.
Responsable da impresión: Brinco Soluciones Integrales, S.L.

ISSN-e: 1887-0279 | ISSN: 1887-0287
Depósito Legal: PO 510-2006

A&C non se fai responsable das opinións expresadas polos autores. Calquera reclamación sobre tales opinións deberase presentar ante eles.



Sumario / *Summary*

_ARTIGOS / ARTICLES

[7-112]

_Isabel Lema Blanco e Ricardo García Mira (Universidade da Coruña, Galicia-España), «Participación pública na xestión da agua. Unha análise dos procesos participativos desenvolvidos sobre os plans hidrolóxicos das concas galegas» / *Public Participation in the Water Management: An Analysis of Participative Processes Developed on Galician Basins' Hydrological Plans*

[9-24]

_Cristina García Fontán (Universidade da Coruña, Galicia-España), «Equipamentos públicos como elementos de cohesión territorial. Un estudo de caso nas Universidades e redes hospitalarias de Galicia» / *Public Facilities as Elements of Territorial Cohesion. A Case Study of Higher Education and Health Facilities in Galicia*

[25-37]

_Carlos Luis Iglesias Patiño, Estefanía Villar Cheda e Rosa Elvira Fernández González (Instituto Galego de Estatística, Galicia-España), «Avaliación e seguimento da planificación e da programación: o caso do Plan galego de estatística 2007-2011 e dos seus programas» / *Evaluation and Monitoring of the Planning and Programming: the Case of the Galician Plan of Statistics 2007 – 2011 and its Programs*

[39-59]

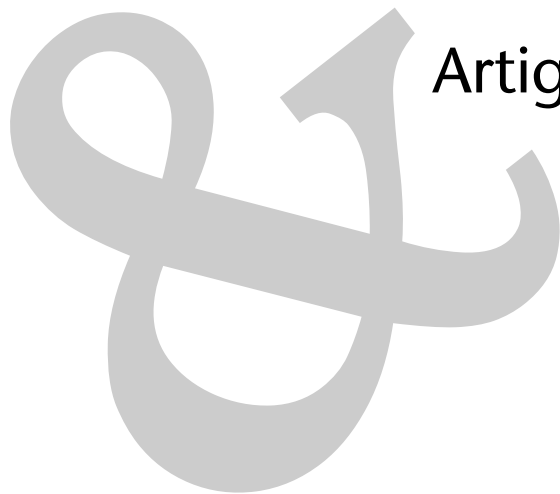
_Mariña-Balbanera Fariña Santos (Universidade de Santiago de Compostela, Galicia-España), «O marketing público na xestión dos servizos sociais da comunidade galega: unha análise da súa

aplicación na administración autonómica» / *Public Marketing in the Management of Social Services in Galicia: an Analysis of its Application in the Regional Administration* [61-80]

_Alma Paola Trejo Peña (Universidade da Coruña, Galicia-España),
«Da política de laissez-faire á deportación masiva de mexicanos: o efecto da política migratoria estadounidense na migración mexicana» / *From Laissez-faire Policy to the Massive Deportation of Mexicans: The Effect of U.S. Immigration Policy on Mexican Migration* [81-97]

_Salvador Ortiz Sánchez e José G. Vargas-Hernández (Universidade de Guadalajara, Jalisco-México), **«O capital reputacional como cuestionamento ético da innovación tecnolóxica en Monsanto» / *Monsanto: the Great Institutional Strategist*** [99-112]

_NORMAS DE PUBLICACIÓN [113-114]



Artigos

ISABEL LEMA BLANCO_Universidade da Coruña, Galicia-España_(isabel.lemma@udc.es)
RICARDO GARCÍA MIRA_Universidad da Coruña, Galicia-España_(ricardo.garcia.mira@udc.es)

Participación Pública na Xestión da Auga. Unha análise dos procesos participativos desenvolvidos sobre os plans hidrolóxicos das concas galegas

Participación Pública en la Gestión del Agua.
Un análisis de los procesos participativos desarrollados sobre los planes hidrológicos de las cuencas gallegas

Participation in the Water Management: An Analysis of Participative Processes Developed on Galician Basins' Hydrological Plans

Resumo: A Directiva Marco da auga (Directiva 2000/60/CE) é a norma básica que preside, desde o ano 2000, a xestión das augas da Unión Europea e supuxo, no momento da súa aprobación, un cambio de filosofía na tradicional xestión dos recursos hídricos. Dunha concepción “desenvolvista”, baseada no aproveitamento dos ríos para todo tipo de usos e demandas, pásase a unha visión “conservadora” cuxo obxectivo é a prevención, a conservación e a recuperación do bo estado ecolóxico das masas de auga así como o seu uso sostible. En segundo lugar, a Directiva Marco da auga (DMA) consagra a participación pública como un dos piares da nova política da auga. A DMA diferencia tres formas de participación pública: o acceso á información; a consulta pública en todas as fases do proceso de planificación; e, en terceiro lugar, a implicación activa no proceso de planificación. Galicia conta con dúas demarcacións hidrolóxicas diferentes: Galicia-Costa, que abrangue as concas internas galegas (cuxa xestión é competencia da Xunta de Galicia que exerce a través do organismo autónomo Augas de Galicia) e a Miño-Sil, integrada polas concas internacionais dos ríos Miño e Limia (competencia estatal que asume a Confederación Hidrográfica do Miño-Sil). Este artigo analiza as experiencias de participación pública desenvolvidas por ambas as dúas administracións durante a última fase do proceso de planificación, correspondente coa elaboración, consulta pública e aprobación dos documentos definitivos dos plans hidrolóxicos de ambas as dúas concas. Analízanse os obxectivos da participación pública establecidos pola

DMA así como os métodos e as actividades desenvolvidas en ambas as dúas demarcacións para promover a información, consulta e participación pública sobre os plans hidrolóxicos de Galicia-Costa e Miño-Sil.

& Palabras clave: plans hidrolóxicos, participación pública, concas galegas, Directiva Marco da auga, aprendizaxe social.

& Abstract: The EC Water Framework Directive 2000/60 is the basic rule that presides, since 2000, the water management of the European Union. It has led, at the time of approval, a change in the philosophy of the traditional management of water resources. From a “developmentalist” conception, based on the use of rivers for all uses and demands, a new “conservative” vision is addressed, which aims prevention, conservation and recovery of the good ecological status of water masses, as well as its sustainable use. Second, the Water Framework Directive (WFD) establishes public participation as one of the pillars of the new water policy. The WFD distinguishes three forms of public participation: access to the information, public consultation at all stages of the planning process and, thirdly, active public involvement in the planning process. Galicia has two different hydrological boundaries: Galicia-Coast, covering Galician inland basins (which are managed by the Government of Galicia through the autonomous organization “Augas de Galicia”) and the Miño-Sil, composed of international basins of the Miño and Limia (state responsibility assumed by Hydrographic Confederation of Miño-Sil rivers). This article discusses the experiences of public participation developed by both administrations during the last phase of the planning process, corresponding to the development, public consultation and approval of the final documents of the management plans of both watersheds. Objectives of public participation set by the WFD and the methods and activities in both districts to promote information, consultation and public participation on hydrological plans of Galicia-Coast and Minho-Sil are analyzed.

& Keywords: management plans, public participation, Galician basins, Water Framework Directive, social learning.

1. INTRODUCCIÓN

Participación pública na política de auga da UE

A Directiva Marco da Auga (Directiva 2000/60/CE) é a norma básica que preside, desde o ano 2000, a xestión das augas da Unión Europea e establece, como obxectivo central, a prevención, conservación e recuperación do bo estado ecolóxico das masas de auga así como o seu uso sostible. Para levar a cabo esta nova xestión, a nova norma europea propón unha serie de principios baseados na sostibilidade ambiental, a racionalidade económica, o principio de precaución e adaptación, non deterioración e, finalmente, a xestión participativa. Este último principio implica que os novos plans hidrolóxicos de conca deben ser froito de intensos procesos de participación cidadá, desde o comezo, non sendo esta reducida aos periodos de consulta legalmente previstos. A DMA no seu artigo 14 entende a participación pública como aquel proceso que permite ás persoas influir no resultado dos plans e proxectos, co propósito de mellorar os procedementos de decisión e de ter en conta o coñecemento do usuario, a experiencia compartida e as evidencias científicas (Ridder et al, 2005).

Neste sentido, o artigo 14 da Directiva Marco da Auga vai máis alá dos requisitos de información, consulta e transparencia recollidos na lei 9/2006, sobre avaliación dos efectos de determinados plans e programas no medio ambiente ou na Lei 27/2006, pola que se regulan os dereitos de acceso á información, de participación pública e de acceso á xustiza en materia de medio ambiente.

A DMA define como público interesado ou afectado a calquera persoa física ou xurídica que ten un interese ou unha implicación nun problema ben porque está directamente afectado ou porque a súa participación pode influir no resultado. Todas as partes interesadas na xestión da auga (usuarios, administracións públicas, afectados en xeral) deberían ser partícipes do proceso de planificación, como tamén debe selo o público en xeral e iso debido a que a devandita implicación cidadá mellora a administración de auga e axuda a resolver conflitos a través do diálogo, conseguindo un maior apoio social na xestión dos recursos (CIS, 2003; Ridder et al, 2005), unha mellor comprensión e confianza nas decisións tomadas e todo iso a través dun beneficioso proceso de aprendizaxe social (Luyet et al., 2012; Pahl-Wostl et al, 2007).

A Comisión Europea, a través do *Documento Guía n.º8 da estratexia común de implantación da DMA* (CIS, 2003) realiza unha serie de recomendacións metodolóxicas sobre como deben desenvolverse os devanditos procesos participativos. En primeiro lugar establece como requisito que a cidadanía debe dispoñer do tempo, os espazos e os medios necesarios para a súa implicación activa; a participación debe darse en todas as etapas (elaboración do diagnóstico de partida, determinación dos obxectivos, deseño do plan de medidas, implementación e seguimento); debe ser un proceso transparente; e, finalmente, estará acompañada de actuacións de sensibilización e educación ambiental.

A DMA recolle a necesidade de informar sobre os resultados do proceso participativo, non só ás institucións europeas, senón tamén aos propios cidadáns. Propuxéronse diversos indicadores de calidade que avalían a calidade da participación pública durante o novo proceso de planificación. Indicadores que teñen en conta a información facilitada, a selección dos participantes, o nivel de satisfacción dos involucrados, as contribucións feitas polos axentes implicados e mesmo a proporcionalidade dos recursos destinados á participación activa en relación cos recursos totais destinados ao plan hidrolóxico (CIS, 2003).

O desenvolvemento de procesos de participación pública no Estado Español

A Directiva Marco da Auga é unha importante e ambiciosa lexislación que requiriu dos estados membros o desenvolvemento de novas formas de gobernanza, cuxa implementación foi bastante lenta e dificultosa en Europa (Bourblanc et al, 2013) e tamén no territorio español (Hernández-Mora et al, 2010; Spluga et al, 2011; Spluga & Subirats, 2010). Son varios os estudos que xa analizaron e compararon a calidade dos procesos participativos nas distintas demarcacións hidrográficas (Prat, 2012; Marquez & Gámez, 2013; Hernández-Mora, 2012) e moitos deles salientan o importante paso que supuxo a DMA de cara á democratización da xestión da auga, dotándoos dunha maior transparencia e un aumento notable da información dispoñible (especialmente a través de Internet) para calquera persoa interesada.

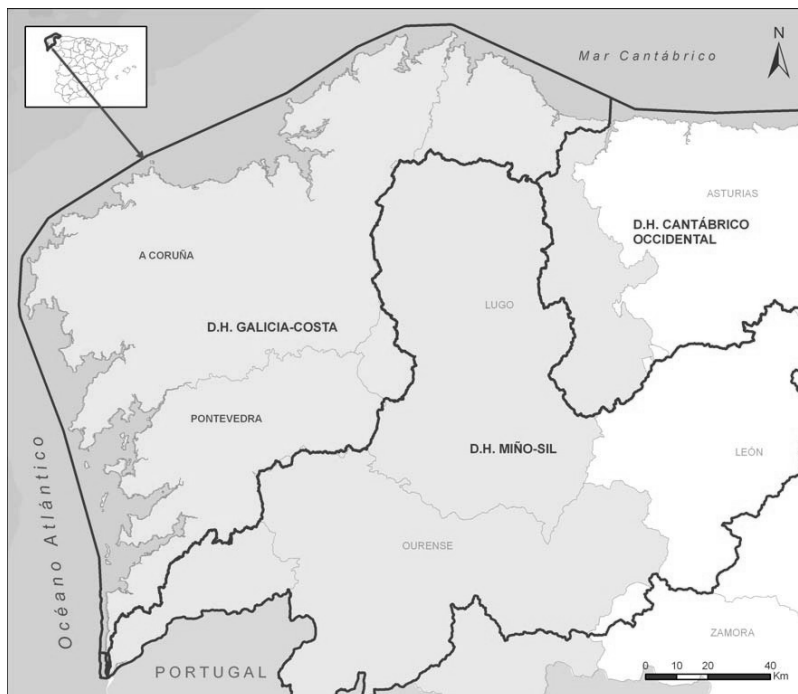
Cómpre sinalar que en España existía xa unha longa tradición de participación dos usuarios na xestión da auga, a través da representación das comunidades de regantes, a industria ou as compañías hidroeléctricas nos órganos consultivos das confederacións hidrográficas ou no “Consello da auga”. Porén, malia a transposición da Directiva Marco da Auga ao ordenamento español, este espazo de participación non se abriu suficientemente a aqueles usuarios sen intereses económicos nin tampouco ao público en xeral, estando certamente limitado o acceso deste último aos procesos de toma de decisións (Espluga-Subirats, 2008). Así, parecería que as autoridades competentes fixeron prevalecer os intereses privados por enriba dos intereses sociais ou altruistas, como a conservación ambiental ou os valores culturais (Mora & Ballester, 2012).

Diversos estudos (Espugla & Subirats, 2008; Hernández Mora & Ballester, 2012; De Stefano, 2012) sinalan que nalgúns territorios do Estado, a participación pública caracterizouse por desenvolverse durante curtos periodos de tempo e unicamente nas últimas fases da planificación, sen permitir unha discusión real e unha diagnose común sobre os problemas e sen que as persoas fosen involucradas realmente nos procesos de decisión. Algunhas oficinas de planificación non foron capaces de integrar axeitadamente os procesos participativos dentro da xestión integral dos recursos hídricos e, noutros casos, a falta de compromiso político e de apoio institucional aos procesos participativos (Hernández-Mora, 2012) puido ter producido unha perda de credibilidade no proceso por parte dos participantes (Espluga et al, 2011).

En Galicia existen dúas demarcacións hidrográficas: Galicia-Costa e Miño-Sil (ver Figura 1). Galicia-Costa -dependente da Xunta de Galicia e xestionada polo organismo autónomo Augas de Galicia- abrangue as concas internas galegas. Cobre unha superficie de 12.988 km² na que residen un total de 2.036.770 habitantes (156 habitantes/km²). Pola outra banda, a Demarcación Hidrográfica do Miño-Sil -dependente do goberno central- cobre unha área de 17.619 km², cunha poboación de 858.310 residentes (49 residentes/km²) e que se corresponde co territorio das concas do Miño e o Limia.

O novo proceso de planificación comeza en Galicia (tras a transposición da Directiva Marco da Auga á lexislación española) coa publicación e consulta pública dos Documentos Iniciais de Planificación (calendario, programa de traballo e plan de participación pública) por parte das dúas administracións competentes. A continuación someteuse a consulta pública e aprobáronse os Esquemas Provisionais de Temas Importantes (EPTI) e, finalmente, os documentos correspondentes cos borradores dos plans hidrolóxicos de Galicia-Costa e Miño-Sil foron publicados, sometidos a consulta pública e aprobados en 2011 e 2012 respectivamente.

Figura 1: División do territorio de Galicia en dúas demarcacións hidrográficas Galicia-Costa e Miño-Sil



Fonte: Augas de Galicia

2. METODOLOXÍA

O presente artigo analiza os obxectivos, ferramentas e actividades desenvolvidas durante os procesos de información, consulta e participación pública dos plans hidrolóxicos aprobados por Augas de Galicia e a Confederación Hidrográfica do Miño-Sil. Trátase de analizar se os xestores públicos foron capaces de implicar aos cidadáns nos devanditos procesos de planificación, tendo en conta a súa experiencia, opinións, valores e intereses. Realízase unha avaliación do cumprimento dos obxectivos establecidos pola DMA respecto da participación activa da cidadanía.

A metodoloxía empregada neste estudo consistiu na análise en profundidade de toda a documentación achegada por ambas as dúas oficinas de planificación hidrolóxica, especialmente durante os anos 2010 a 2012. Revisáronse as páxinas webs corporativas para obter información sobre as actividades desenvolvidas e, finalmente, contrastáronse os devanditos datos coa documentación oficial publicada nos documentos definitivos dos plans hidrolóxicos aprobados en 2012 (Galicia-Costa) e 2013 (Miño-Sil), nos seus anexos e apéndice.

A análise realizouse atendendo aos diferentes aspectos: (1) a información posta a disposición do público; (2) selección de participantes; (3) deseño do proceso participativo; (4) contribucións do público aos plans hidrolóxicos; (5) satisfacción cos procesos participativos e os resultados do mesmo.

3. ANÁLISE DOS PROCESOS DE INFORMACIÓN, CONSULTA E PARTICIPACIÓN PÚBLICA DESENVOLVIDOS NAS DÚAS CONCAS GALEGAS

Neste artigo realízase unha revisión da participación pública impulsada polos organismos da conca galega e estatal durante o período de elaboración e consulta pública do borrador do Plan Hidrolóxico de conca, que se desenvolveu principalmente durante os anos 2010 a 2012 (unha vez aprobado o ETI). Analízanse os tres niveis de participación diferenciados na propia Directiva Marco da Auga (DMA): **información Pública** (información dispoñible sobre o plan e os procesos de decisión pública), **consulta pública** (período oficial de presentación de alegacións por parte de interesados e público en xeral ante un plan ou decisión das autoridades) e **participación activa** (implicación das persoas e entidades interesadas ou afectadas e o público en xeral nos procesos de decisión).

Información proporcionada polas oficinas de planificación hidrolóxica.

Toda a información referente ao proceso de planificación pública foi publicada principalmente a través das páxinas web oficiais de Augas de Galicia (que elaborou unha Web ad hoc para o proceso de planificación hidrolóxica) e da Confederación Hidrográfica do Miño-Sil, onde se incorporou toda a normativa de interese e os documentos relativos á planificación publicados ao longo das diferentes fases do proceso planificador, como os documentos de referencia, o Esquema de Temas Importantes e o Proxecto de Plan Hidrolóxico, así como folletos informativos de carácter xeral sobre Directiva Marco da Auga.

Co obxectivo de adaptar o contido dos plans hidrolóxicos aos diferentes niveis de coñecemento, ambas as dúas oficinas de planificación publicaron documentos de síntese dos mesmos. Porén, cómpre dicir que só na última fase do proceso se fixo un maior esforzo por publicar documentos máis divulgativos ou didácticos (ver táboa 1). A Confederación Hidrográfica do Miño-Sil publicou na súa páxina web un documento divulgativo sobre o Plan Hidrolóxico (que actualizou unha vez aprobado o plan) en español, galego, portugués e inglés na páxina Web da CHMS e que se distribuiu aos participantes das mesas sectoriais celebradas durante a consulta pública.

A devandita oficina de planificación fixo, así mesmo, un envío masivo por correo ordinario do borrador do Plan Hidrolóxico (formato pendrive) dirixido a máis de 500 institucións públicas, axentes interesados e organizacións sociais implicados na xestión ou usos da auga. Ambas as dúas administracións realizaron comunicados ante os medios de comunicación para dar a coñecer o período de consulta pública. Miño-Sil publicou de maneira simultánea á apertura do período de consulta pública dous informes complementarios sobre o Proxecto de Plan Hidrolóxico (*“Información máis relevante da proposta do Proxecto de Plan Hidrolóxico da Demarcación Hidrográfica do Miño – Sil; e o informe “Información sobre o proceso de información e participación pública na elaboración do PHMS”*). Ao rematar o proceso de participación activa, Miño-Sil publicou un documento resumo das actuacións realizadas e dos resultados das mesmas (Confederación Hidrográfica do Miño-Sil, 2011).

Táboa 1: accións informativas e participativas desenvolvidas nas demarcacións hidrográficas de Galicia-Costa e Miño-Sil durante os anos 2010-2012.

Accións informativas e de participación pública		Galicia-Costa	Miño-Sil
Fontes de información disponibles	Páxina Web institucional	x	x
	Notas de prensa e comunicados públicos	x	x
	Informes periódicos	x	x
	Resumo executivo do Plan Hidrolóxico	x	x
	Documento divulgativo do Plan Hidrolóxico aprobado	-	x
	Resumo do proceso de participación pública	-	x
Accións participativas desenvolvidas en 2010-2012	Mesas sectoriais con axentes afectados/interesados	-	5
	Xornadas abertas de participación pública (territorializadas)	-	6
	Mesas de debate multi-sectoriais (territorializadas)	10	2
	Grupos de traballo	2	2
	Congresos, conferencias	3	1

Selección de axentes e participación cidadá no debate público.

As oficinas de planificación de Augas de Galicia e de Miño-Sil estableceron tres categorías de potenciais persoas e entidades implicadas ou interesadas diferenciando entre administracións públicas, axentes económicos e sociedade civil, aos que invitaron a participar en diferente medida no debate público. As opinións dos devanditos axentes clave (usuarios, axentes económicos) foron atendidas en ambos os dous casos desde os momentos iniciais do proceso (*convidándoos a participar na elaboración do Esquema de Temas Importantes da Demarcación*), especialmente aquelas persoas ou empresas cuxas actividades ou intereses estaban afectados polo plan (empresas de xestión hídrica, administracións locais, compañías hidroeléctricas, comunidades de regantes, etc). Así mesmo, tamén se tiveron en conta as opinións de expertos e técnicos e da comunidade científica durante a elaboración dos plans de conca.

Na última etapa da planificación a Confederación Hidrográfica do Miño-Sil tratou de abrir este proceso participativo a un público máis amplo, como sindicatos e asociacións profesionais, agricultores, consumidores, grupos ecoloxistas, investigadores e cidadáns en xeral (Confederación Hidrográfica do Miño-Sil, 2011).

Participación Pública na elaboración dos plans hidrolóxicos de conca.

Con carácter previo á consulta formal dos seus respectivos plans hidrolóxicos, Augas de Galicia e Miño-Sil promoveron actividades de participación pública en diversas localidades de Galicia, dividindo para tal fin o territorio en sub-concas (Galicia-Costa) ou por comarcas (Miño-Sil) nas que se desenvolveron principalmente xornadas abertas e mesas sectoriais, pero con diferenzas nos procesos participativos formulados por unha e outra administración hidráulica.

Durante a última fase do proceso planificador, que se corresponde coa elaboración do borrador do plan hidrolóxico e o período de consulta pública oficial do mesmo (2010-2011), Augas de Galicia celebrou seis de mesas de debate multisectoriais co obxectivo de informalos sobre os principais aspectos e novidades recollidos no futuro plan hidrolóxico (ver táboa 2) Un fito importante dentro deste proceso foi a organización, en 2010, da *“Conferencia da auga”*, que reuniu a numerosos expertos das diferentes áreas de traballo relacionadas coa xestión da auga. En total, case 550 persoas participaron nas reunións e conferencias organizadas por Augas de Galicia sobre o borrador do plan Hidrolóxico, centralizadas nas tres principais cidades do norte, centro e sur da conca (A Coruña, Santiago e Vigo). A maioría destes participantes representaban a administracións públicas, empresas, colexios profesionais, científicos e un reducido número de asociacións e axentes sociais.

Respecto á Confederación Hidrográfica do Miño-Sil, cómpre sinalar en primeiro lugar que o devandito organismo se viu inmerso, durante os anos 2008 e 2009, nun proceso de división da antiga Confederación Hidrográfica do Norte que derivou na creación da actual Confederación Hidrográfica do Miño-Sil, e que supuxo unha certa paralización do proceso planificador durante a creación do novo organismo e a asunción das novas competencias. Tras iso, a nova oficina de planificación hidrolóxica desenvolveu un plan de participación pública que cubriu unha gran parte do territorio da demarcación e que se baseou principalmente na celebración de xornadas abertas á cidadanía e mesas sectoriais con diferentes axentes claves.

Durante a redacción do plan hidrolóxico, Miño-Sil celebrou un total de seis *“Xornadas abertas”*, en diferentes comarcas de Galicia e o Bierzo (Valdeorras, Ribeiro, A Terra Chá, Bierzo, Sarria -Terra de Lemos e Baixo Miño) co obxectivo de informar á cidadanía sobre o proceso de planificación hidrolóxica. Así mesmo, co fin de discutir con axentes claves, aspectos específicos do Plan, organizáronse nove *“mesas sectoriais”* con diversos axentes económicos, investigadores e organizacións ecoloxistas. A iso hai que sumar a celebración dos grupos de traballo e dunha xornada informativa en Ourense (2011) que reuniu a numerosos relatores, expertos e persoas afectadas (ver táboa 3) antes os que se presentou o borrador do Plan.

Miño-Sil logrou implicar un total de 800 persoas que contribuíron ao proxecto con máis de 150 propostas e suxestións (Miño-Sil, 2012). As persoas e entidades participantes representaban a corporacións locais, asociacións empresariais, sindicatos, agricultores, vitivinicultores, comunidades de regantes, pizarreiros, empresas hidroeléctricas ou de xestión hídrica. Entre as numerosas entidades sociais implicadas atopábanse as ONGs ecoloxistas, asociacións veciñais, asociacións culturais e comunidades de usuarios de auga.

Implicación e satisfacción cos procesos participativos.

A Directiva Marco da Auga establece a necesidade de informar respecto do desenvolvemento e avaliación de resultados dos procesos participativos, co obxecto de achegar transparencia e informar aos participantes e á cidadanía das actividades desenvolvidas, a resposta recibida, as contribucións presentadas polos implicados e a translación das devanditas achegas ao plan

hidrolóxico. En Galicia, as administracións hidrolóxicas mediron os resultados do proceso participativo a través de “*cuestionarios de satisfacción*” cubertos en diferente medida polos asistentes ás xornadas participativas.

Durante a última fase do proceso de planificación, Galicia-Costa deseñou e distribuiu dúas “enquisas aos participantes das mesas, unha delas no momento de presentación do proceso, previamente á publicación do Plan, e a outra cando, unha vez publicado o documento se deu inicio á fase de Consulta pública” (Augas de Galicia, 2012b px. 84). A primeira foi cuberta por un total de 19 persoas que asistiron ás mesas temáticas organizadas polo devandito organismo e que principalmente representaban a sectores afectados (50%) e administracións públicas (35%). Malia o reducido número de respostas existe unha satisfacción media-alta (51%) co proceso participativo, aínda que unha alta porcentaxe non respondese á devandita pregunta (49%).

O segundo cuestionario (distribuído nas mesas multisectoriais celebradas durante a consulta pública do plan) foi respondido por un total de 25 persoas e avaliaba- entre outras cuestións de carácter técnico- a percepción dos participantes do seu grao de influencia no proceso planificador. Segundo o 92% dos enquisados, a participación pública activa a través de mesas de traballo territoriais constitúe un primeiro paso na difusión e elaboración dun Plan Hidrolóxico consensuado (Galicia-Costa, 2012b px. 98).

A Confederación Hidrográfica do Miño-Sil, pola súa parte, distribuíu nas xornadas e mesas sectoriais convocadas para informar e debater sobre o proxecto de plan hidrolóxico (anos 2010 e 2011), un cuestionario anónimo que obtiña a opinión dos participantes de cada reunión respecto da organización da sesión (publicidade, tempo, participantes, lugar de celebración), o desenvolvemento da xornada ou reunión (obxectivos, información achegada, contido técnico) e os resultados (comprensión, utilidade, interese en volver participar noutras reunións similares).

Case o 70% das 800 persoas participantes cubriron a enquisa, amosando unha alta satisfacción con todos os items formulados (puntuacións superiores a 4 nunha escala de 1-5), especialmente nos aspectos organizativos, os obxectivos e a utilidade da xornada. Foron máis críticos ao valorar aspectos como a publicidade da xornada ou a claridade dos datos amosados ou a accesibilidade da administración da auga ao cidadán, algo que concorda tamén coa necesidade manifestada de que a administración realice máis xornadas para debater sobre a xestión da auga, e o seu interese en volver participar en futuras xornadas deste tipo (Miño-Sil, 2012, Anexo 11, páx. 65 a 83).

Contribucións e propostas realizadas pola cidadanía e axentes clave durante o periodo de consulta pública.

Durante a consulta pública formal do Borrador do Plan Hidrolóxico de Demarcación e do Informe de Sostibilidade Ambiental de Galicia-Costa (2011) e de Miño-Sil (2012), ambas as dúas administracións recibiron un número de propostas e alegacións bastante similar. Galicia-Costa recibiu 54 propostas e Miño-Sil recibiu 74 alegacións. En ambos os dous casos, a maioría delas procedentes de diferentes administracións públicas, asociacións empresariais, ONG ecoloxistas e partidos políticos.

Táboa 2: Actuacións de participación pública desenvolvidas por Augas de Galicia durante a última fase do proceso de planificación.

Participación pública sobre o Plan Hidrolóxico de Galicia-Costa (2010-2011)			
Metodoloxía seleccionada	Acción desenvolvida	Localización	Número de participantes
Xornadas/ Conferencias	“Conferencia da Auga”	Santiago de Compostela	200
	“Xornadas de Planificación Hidrolóxica”		100
	II Xornadas “Auga, medio ambiente e participación pública”	Abegondo	60
Mesas Multisectoriais (territorializadas)	1ª Mesa intersectorial de participación pública: “Información sobre a xestión da auga na conca norte de Galicia-Costa”	A Coruña	24
	1ª Mesa intersectorial de participación pública: “Información sobre a xestión da auga na conca centro de Galicia-Costa”	Santiago de Compostela	13
	1ª Mesa intersectorial de participación pública: “Información sobre a xestión da auga na conca sur de Galicia-Costa”	Vigo	15
	2ª Mesa intersectorial de participación pública na conca norte de Galicia-Costa	A Coruña	20
	2ª Mesa intersectorial de participación pública na conca Centro de Galicia-Costa	Santiago de Compostela	19
	2ª Mesa intersectorial de participación pública na conca Sur de Galicia-Costa	Vigo	11
	3ª Mesa intersectorial de participación pública na conca Norte de Galicia-Costa	A Coruña	14
	3ª Mesa intersectorial de participación pública na conca Centro de Galicia-Costa	Santiago de Compostela	15
	3ª Mesa intersectorial de participación pública na conca Sur de Galicia-Costa	Vigo	11

Participación pública sobre o Plan Hidrológico de Galicia-Costa (2010-2011)			
Metodoloxía seleccionada	Acción desenvolvida	Localización	Número de participantes
Grupos de traballo	Grupo de traballo de portos e costas	Santiago de Compostela	20
	Grupo de traballo de conservación da natureza	Santiago de Compostela	20

Táboa 3: Actuacións de participación pública desenvolvidas pola Confederación Hidrográfica do Miño-Sil durante a última fase do proceso de planificación.

Participación pública sobre o Plan Hidrológico de Miño-Sil (2010-2012)			
Metodoloxía seleccionada	Acción desenvolvida	Localización	Número de participantes
Mesas Multisectoriais	Mesa Sectorial sobre o Réxime de Caudais Ecolóxicos	Lugo	25
		Ourense	55
Xornadas Abertas de Participación Pública sobre o Plan Hidrológico (territorializadas)	Xornada aberta de participación pública	O Barco de Valdeorras	72
	Xornada aberta de participación pública	Ribadavia	66
	Xornada aberta de participación pública	Cubillos del Sil	34
	Xornada aberta de participación pública	Guitiriz	100
	Xornada aberta de participación pública	Sarria	55
	Xornada aberta de participación pública	Tomiño	225
Grupos de traballo (workshops)	Grupo de Traballo sobre "Calidade, xestión e tratamento de augas" coa Plataforma "ENVITE"	Santiago de Compostela	10
			12

Participación pública sobre o Plan Hidrológico de Miño-Sil (2010-2012)			
Metodoloxía seleccionada	Acción desenvolvida	Localización	Número de participantes
Xornadas/ Conferencias	Xornadas de información pública sobre o Proxecto de Plan Hidrológico "Xestión responsable da auga para un futuro sostible"	Ourense	170
Mesas Sectoriais	Mesa Sectorial co Sector Pizarreiro	O Barco de Valdeorras	9
	Mesa Sectorial co sector viti-vinicultor (C.R. D.O. Ribeiro)	Ribadavia	7
	Mesa Sectorial coa Asociación Galega de Investigadores da Auga (Agaia)	Ourense	24
	Mesa Sectorial con entidades ecoloxistas e conservacionistas	Ourense	10
	Mesa Sectorial coas comunidades de regantes	Ourense	11

4. RESULTADOS

As confederacións hidrográficas Augas de Galicia e Miño-Sil desenvolveron procesos de participación pública de maneira practicamente simultánea en Galicia, desde 2007 ata 2012 aínda que con notables diferenzas na súa formulación. Atendendo ao establecido na DMA, ambas as dúas administracións diferenciaron entre información pública (información dispoñible sobre o plan e os procesos de decisión pública), consulta pública (período oficial de presentación de alegacións por parte de interesados e público en xeral ante un plan ou decisión das autoridades) e participación activa (implicación das persoas e entidades interesadas ou afectadas e o público en xeral nos procesos de decisión). En ambos os dous casos a participación activa da cidadanía impulsouse na última etapa do proceso planificador (anos 2010 e 2011), agás algunhas actuacións realizadas para dar a coñecer o Esquema de Temas Importantes da Demarcación (ETI) no ano anterior.

A transposición da Directiva Marco da Auga (DMA) ao ordenamento español contribuíu significativamente á mellora da calidade e cantidade de información dispoñible sobre os plans hidrolóxicos de conca. A información é fundamental para que a participación cidadá poida ser viable e eficaz, achegando a información técnica necesaria para favorecer o debate público e a construción da opinión pública, especialmente cando a devandita información é proporcionada polas canles de comunicación accesibles e axeitados e está adaptada ás

capacidades e necesidades dos usuarios, en formatos “amigables”, e actualizada con regularidade (CIS, 2003).

Tanto Galicia-Costa como Miño-Sil fixeron un importante esforzo para proporcionar información e estudos técnicos precisos para unha correcta valoración das problemáticas relacionadas coa xestión da auga nas concas galegas. Así mesmo, tamén publicaron e distribuíron información “non técnica” e resumos máis divulgativos sobre o contido dos plans hidrolóxicos. Porén, isto non leva consigo necesariamente unha mellor comprensión e coñecemento dos obxectivos da planificación pola cidadanía, pois o público en xeral foi excluído da maioría dos procesos participativos desenvolvidos no territorio das concas galegas, ou soamente se lles implicou na última etapa da planificación, cando a maioría das decisións xa estaban adoptadas.

Os plans hidrolóxicos son extensos documentos de carácter técnico e normativo, dificilmente comprensibles polo público non especializado, o que dificulta a comprensión e a participación dos cidadáns no proceso. Por iso, bótase en falta a elaboración de documentos doadamente comprensibles dirixidos a audiencias non-técnicas, sendo preciso un maior esforzo por parte de ambas as dúas administracións públicas para facer máis accesible e atractivo o contido dos plans de xestión desde os momentos iniciais, cando resulta máis factible incorporar a sabiduría, a experiencia e as percepcións das persoas afectadas ou interesadas.

En canto aos axentes implicados no proceso, de acordo coa DMA, a auga é un asunto público que concirne a todo o mundo, polo que os procesos de consulta e participación cidadá deben abrirse non só a afectados e interesados, senón tamén a toda a cidadanía, a diferenza do que tradicionalmente se viña facendo nas administracións hidráulicas, onde se convidaba a “opinar” a determinados usuarios como as compañías hidroeléctricas ou as comunidades de regantes.

Augas de Galicia e a Confederación Hidrolóxica do Miño-Sil realizaron un proceso inicial de identificación de potenciais axentes interesados e implicados establecendo tres categorías: administracións públicas, axentes económicos e sociedade civil. Durante a segunda fase do proceso planificador- correspondente coa elaboración do Esquema de Temas Importantes (ETI)- convidaron a participar no proceso a axentes clave, principalmente aqueles cuxas actividades ou intereses poderían verse afectados polo plan hidrolóxico (empresas relacionadas coa xestión da auga, administracións locais, comunidades de regantes, compañías hidroeléctricas). As oficinas de planificación de ambas as dúas administracións hidrolóxicas celebraron ao longo dos anos 2010-2012 diversas mesas sectoriais e xornadas dirixidas a informar sobre os principais aspectos da xestión da auga e do contido do borrador do futuro plan hidrolóxico de conca.

Cómpre sinalar que soamente Miño- Sil fixo un esforzo real por tratar de abrir o proceso participativo a un sector máis amplo da cidadanía, celebrando xornadas abertas en diferentes comarcas e localidades e convidando a participar a diferentes axentes sociais (traballadores, agricultores, consumidores, asociacións ambientalistas, culturais, veciñais, investigadores). Estas xornadas desenvóléronse principalmente na última etapa do proceso de planificación e durante períodos curtos de tempo, circunstancias coincidentes con diferentes experiencias impulsadas noutras partes do Estado (Espluga e Subirats, 2008; Hernández-Mora et al, 2010).

En consecuencia, as alegacións presentadas pola cidadanía durante a consulta oficial dos novos plans hidrolóxicos de conca foron escasas (54 no caso de Galicia-Costa e 74 no caso de Miño-Sil) se se ten en conta o territorio e o número de residentes en ambas as

dúas demarcacións e foron realizadas unicamente por administracións públicas, sectores implicados ou afectados polo contido do plan (entidades empresariais, comunidades de augas...) e asociacións ecoloxistas principalmente.

Os cuestionarios de satisfacción cubertos polos participantes nas actuacións de información e participación activa desenvolvidas por ambas as dúas oficinas de planificación, amosan que os participantes están altamente satisfeitos co proceso, aínda que no caso de Galicia-Costa, os cuestionarios foron soamente contestados por un total de 51 persoas. En Miño-Sil os resultados foron máis representativos, ao ser cubertos por cerca de 400 persoas (o 70% dos participantes).

5. REFLEXIÓN FINAL

A implementación da Directiva Marco da Auga en Galicia significou un importante paso desde o punto de vista da participación cidadá nun asunto de interese xeral como a xestión da auga, especialmente no que respecta á información e consulta dos novos plans hidrolóxicos. Porén, cómpre dicir, que non existiu en Galicia unha verdadeira participación activa, no sentido recollido pola propia DMA. Para iso, os procesos participativos deberían terse desenvolvido durante periodos máis prolongados no tempo, pois así se favorece un maior intercambio de coñecemento e o debate sobre as problemáticas, potenciando o papel dos implicados na conservación do recurso e, desde logo, trasladando estes debates á area pública, co desenvolvemento de procesos máis transparentes e abertos á cidadanía.

A participación activa require, así mesmo, unha mellora da calidade da información dispoñible e que esta sexa transmitida a través das canles de comunicación habituais para a cidadanía. Así, os medios de comunicación seguen a ser a primeira e máis relevante fonte de información e educación ambiental (García Mira & Lema Blanco, 2007) e deben ser tidos en conta, especialmente cando se busca unha maior implicación e sensibilidade cidadá ante un problema ambiental ou un asunto público (Lema Blanco, 2005; Lema Blanco & Meira Cartea, 2007), como o é o uso da auga e a conservación dos recursos naturais.

Neste sentido, un plan de participación cidadá require tamén dunha estratexia de comunicación bidireccional que teña en conta as novas tecnoloxías da comunicación e as novas ferramentas dispoñibles para o intercambio de información co cidadán/cidadá e a obtención de certo *feedback*. Un exemplo diso son as redes sociais, que xa están a ser empregadas polas administracións ambientais europeas, mais que foron esquecidas polos promotores dos procesos participativos, especialmente cando se iniciou un novo proceso planificador (2015-2021) que todo parece indicar que seguirá a mesma liña que o anterior.

Maximizar a aprendizaxe social implícita na participación pública require considerar os procesos de comunicación e participación dentro do medio social dos actores implicados (Moster et al, 2007) e da conveniencia das metodoloxías deseñadas para a facilitación dos procesos, o procesamento da información e a xestión do coñecemento xerado (Pahl-Wostl et al, 2007). Nos casos referidos á xestión da auga, a experiencia demostrou que é importante deseñar procesos participativos flexibles e coherentes. Cómpre, así mesmo, unha reforma das estruturas participativas formais existentes, é indispensable incorporar novos axentes e participantes ao debate público, favorecer a participación e a aprendizaxe de todas as persoas e, finalmente, deseñar debates públicos cunha perspectiva a longo prazo.

É ben coñecido que a participación efectiva só existe cando se aposta por procesos activos, ricos e prolongados no tempo. Só neste caso seremos capaces de involucrar á cidadanía na xestión dos recursos hídricos, resolver conflitos a través do diálogo e acadar un maior

apoio social á xestión pública (CIS, 2003). Consecuentemente, os xestores públicos deberían facer un maior esforzo por reformar as estruturas participativas actuais (consellos da auga e consellos de demarcación, principalmente) e involucrar á sociedade en xeral na xestión pública (Tippett et al., 2005; Ridder et al, 2005).

Todo iso require dun cambio fundamental nas actitudes dos xestores, así como un cambio nas metodoloxías de toma de decisións e o propio deseño dos procesos participativos. Neste sentido, a Educación Ambiental e a Psicología Social poden xogar un rol importante no deseño de novas metodoloxías e estratexias de participación cidadá (García Mira et al., 2007) que axuden á mediación e xestión de posibles conflitos de intereses e a busca de solucións consensuadas (Tippett et al., 2005).

6. REFERENCIAS

- Augas de Galicia (2012 a). Plan Hidrolóxico de Galicia-Costa (Galicia-Coast Management Plan). Anexo I. Apéndice XI.3 Participación Activa. En URL: <http://www.planhidroloxicogc.com/web/documentacion>
- Augas de Galicia (2012b). Plan Hidrolóxico de Galicia-Costa (Galicia-Coast Management Plan). In URL: <http://www.planhidroloxicogc.com/web/documentacion>
- Bourblanc, M., Crabbé, A., Liefierink, D., & Wiering, M. (2012). The marathon of the hare and the tortoise: implementing the EU Water Framework Directive. *Journal of Environmental Planning and Management*, (ahead-of-print), 1-19.
- CIS (2003). Participación cidadá en relación coa Directiva Marco da Auga: Documento guía n.º 8 da Estratexia Común de Implantación da Directiva Marco da Auga. En URL: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos&spublicspar/_EN_1.0_&a=d
- Comisión Europea (2000). Directiva 2000/60/CE, do Parlamento Europeo e do Consello do 23 de outubro de 2000, pola que se establece un marco comunitario de actuación no ámbito da política de augas URL: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28002b_es.htm
- Confederación Hidrográfica do Miño-Sil (2013). Plan Hidrolóxico da parte española da Demarcación Hidrográfica do Miño-Sil. URL: <http://www.chminosil.es/contenido.php?mod=0&id0=4&id1=122>
- Confederación Hidrográfica do Miño-Sil (2011). Información, consulta y participación pública. Memoria del Proceso de Participación Pública sobre el Plan Hidrológico 2010-2015. URL: <http://www.chminosil.es/es/chms/planificacionhidrologica/participacionpublica/informacion-consulta-y-participacion?download=104:memoria-del-proceso-de-participacion-publica>
- De Stefano, L. (2010). Facing the water framework directive challenges: A baseline of stakeholder participation in the European Union. *Journal of environmental management*, 91(6), 1332-1340.
- De Stefano, L. & Hernández-Mora, N. (2012). Water planning and management after the EU Water Framework Directive. URL: <http://www.fundacionbotin.org/fb-water-agriculture-and-the-environment-in-spain-can-we-square-the-circle-seminarios-internaci-787798051267687.htm>
- Espuga, J. e Subirats, J. (2008) Participación ciudadana en las políticas de agua en España. *Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas*, Convenio Universidad de Sevilla- Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Nueva Cultura del agua <http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/53.pdf>
- Espuga, J., Ballester, A., Hernández-Mora, N., & Subirats, J. (2011). Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 134(1), 3-26.
- García Mira, R. & Lema Blanco, I. (2007). The role of information and trust in the process of risk perception. In *Environmental psychology: putting research into practice* (pp. 74-90).
- García-Mira, R.; Stea, D.; Real, J.E.; Elguea, S. & Coreno, V. (2007). Psychology, participation and environmental policy-making: The case of the Prestige disaster. *Journal of the Academy of Social Sciences*, 2(3), 275-286.
- Hernández-Mora, N., Ferrer, G., La Calle, A., La Roca, F., del Moral, L., & Prat, N. (2010). La planificación hidrológica y la Directiva Marco del agua en España: Estado de la cuestión. *Observatorio del agua de la Fundación Marcelino Botín-Ciclo de Seminarios, Los nuevos planes de gestión de cuenca según la Directiva Marco del agua*. Madrid, 23.
- Hernández-Mora, N. & Ballester Ciuró, A. (2010). Public participation and the role of social networks in the implementation of the Water Framework Directive in Spain. *Ambientalia Special Issue – Ten years of the Water Framework Directive: An Overview from Multiple Disciplines*. http://www.ugr.es/~ambientalia/Imagenes/icono_pdf.jpg

- Lema Blanco, I. (2007). El periodista ante el *Prestige*: la función social y educadora del periodista durante la catástrofe. In *Nuevas tendencias en investigaciones en educación ambiental* (pp. 483-497). Parques Nacionales.
- Lema Blanco, I., & Meira Cartea, P. (2005). La responsabilidad del periodista ante la catástrofe ambiental: el *Prestige* como elemento motivador y concienciador. In *Psicología social y problemas sociales* (pp. 139-146). Biblioteca Nueva.
- Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M. B., & Buttler, A. (2012). A framework to implement Stakeholder participation in environmental projects. *Journal of environmental management*, 111, 213-219.
- Mostert, E., Pahl-Wostl, C., Rees, Y., Searle, B., Tàbara, D., & Tippett, J. (2007). Social learning in European river-basin management: barriers and fostering mechanisms from 10 river basins. *Ecology and society*, 12(1), 19.
- Pahl-Wostl, C., Craps, M., Dewulf, A., Mostert, E., Tabara, D., & Taillieu, T. (2007). Social learning and water resources management. *Ecology and society*, 12(2), 5.
- Prat, N. (2012). La sostenibilidad en el ciclo del agua. Comparación de dos planes de cuenca españoles. *Cuaderno Interdisciplinar de Desarrollo Sostenible (CUIDES)*, (8), 47-64.
- Ridder, D., Mostert, E., Wolters, H. A., & Cernesson, F. (2005). Learning together to manage together—Improving participation in water management. *HarmoniCOP-Harmonizing Collaborative Planning Report*.
- Tippett, J., Searle, B., Pahl-Wostl, C., & Rees, Y. (2005). Social learning in public participation in river basin management—early findings from HarmoniCOP European case studies. *Environmental Science & Policy*, 8(3), 287-299.

CRISTINA GARCÍA FONTÁN_(cgarciaf@udc.es)_Universidade da Coruña, Galicia-España

Equipamentos públicos como elementos de cohesión territorial. Un estudio de caso nas Universidades e Redes Hospitalarias de Galicia



Equipamientos públicos como elementos de cohesión territorial. Un estudio de caso en las Universidades y Redes Hospitalarias de Galicia

Public Facilities as Elements of Territorial Cohesion. A Case Study of Higher Education and Health Facilities in Galicia

& Resumo: No contexto actual de crise económica e urbana, a reflexión sobre a inversión estratéxica nos equipamentos urbanos é cada vez máis necesaria. Despois de anos de importantes inversións públicas en infraestruturas e equipamentos, e a ausencia dunha planificación territorial cohesionada dos mesmos, propónse facer unha análise do estado da cuestión coa intención de aportar posibilidades para unha mellor sustentabilidade territorial. Os equipamentos que analizamos son as Universidades e os Hospitais. Estes equipamentos crean redes, sistemas, nodos e o seu papel na cohesión territorial, económica e social é esencial. Os aspectos clave da investigación son a identidade territorial, a súa posición na paisaxe, a sustentabilidade, a viabilidade e o encaixe urbano deses equipamentos públicos, prestando atención ós roles das institucións e ós impactos no seu contexto, a cohesión social, o impacto económico entre outros aspectos. A comparación de cartografías é utilizada como ferramenta que mostra onde están localizados en relación coa cidade e o territorio. A forma, o tamaño, a conectividade urbana, ocupación do solo e pegada ecolóxica son parámetros de comparación. Búscase un modelo diferente para a planificación territorial destes grandes equipamentos, onde a accesibilidade debe ser equitativa para toda a poboación, sen distincións entre a rural e a urbana. Para preservar o que temos conseguido como sociedade, dunha maneira sustentable, é necesaria unha reflexión xustificada pola necesidade de utilizar estes equipamentos como motores de cambio a escala territorial.

& Palabras clave: equipamentos públicos, cohesión territorial, Universidades, Redes Hospitalarias

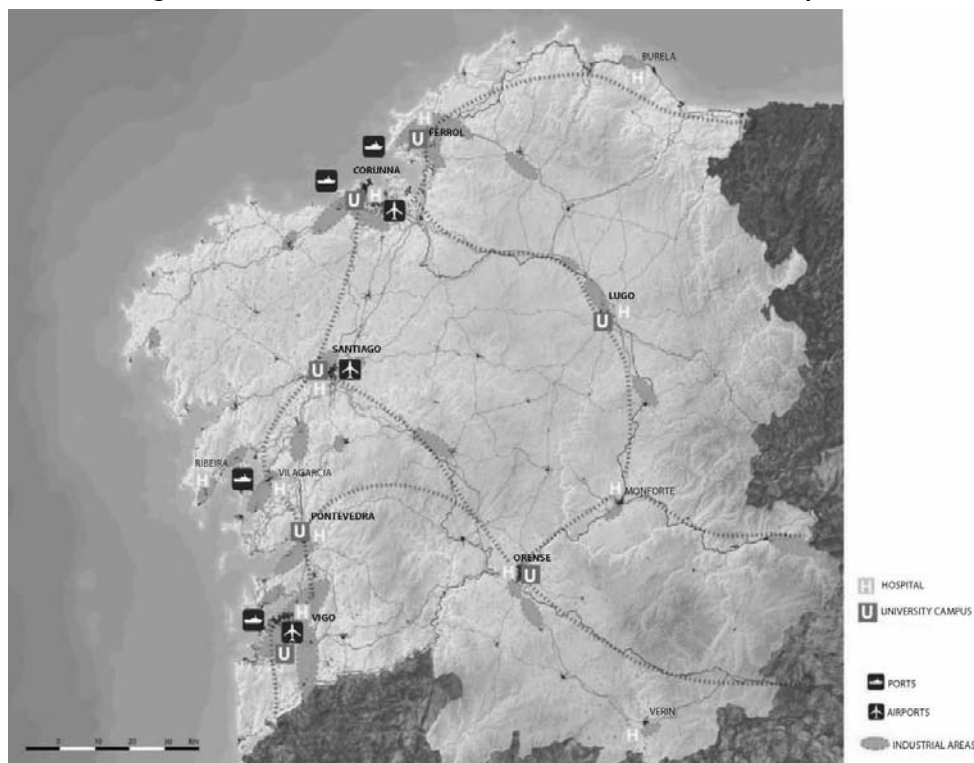
& Abstract: In the present context of economic and urban crisis, this study proposes an analysis and a reflection about the strategic investment in planning public facilities. After years of development of big facilities and infrastructures without the planning of territorial cohesion, we propose to analyze the state of art and see the sustainability of the territory. The case study is located in Galicia, a Spanish region. The public facilities that we analyze are Higher Education (Universities) and Health facilities (Hospitals). Those facilities make up networks, systems, nodes, and the role they play for territorial, economic and social cohesion is essential. The key aspects of the research are the territorial identity, the position in the landscape, the sustainability, the viability and the urban assemblage of those public facilities. The focus is on functions and roles of the institutions from within the institutions and their impacts on their context, the urban structure, the social cohesion, the economic relevance and other aspects. Comparative cartographies are used as the tool that show how are located in relation with the city and the territory. Form, size, urban connectivity, occupation of land, sustainability, ecological footprint are compared parameters. There is chased a model different from territorial planning of big facilities. The accessibility must be equitable, without any distinction between rural and urban population. In order to keep what we got as society, in a sustainable way, it is necessary a reflection justifying the necessity of those facilities as engines of change.

& Keywords: public facilities, territorial cohesion, higher education, health facilities

1. INTRODUCCIÓN

Os últimos 30 anos foron moi importantes para o desenvolvemento rexional en España. O proceso de descentralización de competencias dende o estado central ás rexións tivo un grande impacto no desenvolvemento territorial e máis aínda en Galicia por ser unha rexión periférica, o Finisterrae.

Figura 1: Posicionamento territorial de Universidades e Hospitais



En 1981 apróbase o Estatuto de Autonomía de Galicia que expón como competencia exclusiva a ordenación do territorio, o litoral, o urbanismo e a vivenda. A primeira de lei de Ordenación do territorio apróbase en 1995 e as Directrices de Ordenación do Territorio en 2011. Pero as dinámicas de crecemento da cidade non se pararon á espera destes documentos.

Dende 1981 a 2011, creáronse a maior parte dos equipamentos públicos, desenvolvéronse gran cantidade de polígonos de vivenda e realizáronse as infraestruturas máis importantes do territorio. E todo isto sen planificación territorial, xa que aparte da planificación sectorial o único que había era o planeamento municipal.

Nesta tese analizamos utilizando como método a comparación da cartografía, como se desenvolveron dous equipamentos de maior impacto a escala territorial, como son as universidades e os hospitais. Xa que consideramos que son os dous grandes sistemas que se máis medraron e que tiveron un maior impacto na calidade de vida e cohesión social do noso

territorio. Tamén teñen en común que foi en 1989 cando se realizaron as leis de ordenación Sistema Universitario Galego e o Servizo Galego de Saúde.

Historicamente Galicia (un territorio con 2.778.913 habitantes) foi, pola súa situación periférica, bastante desfavorecida en relación aos equipamentos públicos. Iso traducíuse por un lado nunha sociedade cun menor índice de titulados superiores con respecto a España e Europa. Tamén é unha das áreas de España con maior envellecemento poboacional, baixo índice de desenvolvemento industrial, etc.

2. UNIVERSIDADES E HOSPITAIS

En 1991 rompe co modelo centralizado de equipamento universitario e créase o Sistema Universitario Galego que pasa dunha universidade de orixe medieval en Santiago de Compostela a un sistema de 3 universidades distribuídas en sete Campus: Universidade de Coruña (Coruña e Ferrol), Universidade de Santiago (Santiago e Lugo) e Universidade de Vigo (Vigo, Ourense e Pontevedra).

O esforzo que se fixo nos anos 90 para paliar este déficit creando 2 universidades novas vese plasmado nunha realidade, pásase de 124.848 titulados superiores no ano 1991 a 250.535 no ano 2001, máis do dobre. Polo tanto a inserción destes equipamentos no territorio tivo o seu impacto, vexamos agora como se manifestou fisicamente este crecemento.

Dende finais dos 80 a principios dos noventa fóronse xerando en todas as cidades os novos campus universitarios.

Eses novos campus dependían directamente das institucións universitarias e situábanse en terreos cedidos na súa maior parte por institucións públicas, municipios, provincias. No caso do campus de Vigo e o de Coruña, apoiados tamén por entidades bancarias ou fundacións privadas.

A posición destes campus no ámbito urbano presenta todas as variables que indicadas por Pablo Campos (Campos Calvo-Sotelo, España 2000) e que son similares ás indicadas por (den Heijer 2011) onde se establece principalmente 3 tipos de campus: afastados da cidade, na periferia da cidade e os integrados na cidade.

Pero non só é relevante a posición, senón tamén o tamaño que é o máis destaca dos campus galegos cando se comparan con outros campus europeos.

Considérase que ante a situación actual de crise económica é máis importante que nunca manter estes equipamentos, buscando a súa máxima eficiencia e permitindo o acceso á educación superior á poboación. O obxectivo non son só os xoves de 18 a 30 anos senón unha franxa moito máis ampla para poder mellorar a formación de quen necesite reciclar a súa traxectoria académica. Polo tanto é necesaria unha maior visibilidade social e aportar esas posibilidades de cursos ós que poida acceder a xente de máis de 30 anos.

Non se debe reducir o número de localizacións pero debe resolverse o aloxamento universitario nas universidades da Coruña e Vigo para que siga sendo accesible a escala territorial con un custo de mobilidade menor que aportaría a posibilidade de habita os campus

Rede Hospitalaria Galega

Nas sete cidades tamén se sitúan importantes Complexos Hospitalarios, a maioría Hospitais Universitarios, ligados á docencia e á investigación.

A rede Hospitalaria vinculada ás 7 áreas urbanas principais está dimensionada de forma desigual para a súa poboación a accesibilidade territorial a estes equipamentos é básica e non está ben resolta en xeral.

En canto ós hospitais situados en poboacións intermedias parece evidente que na ría de Arousa hai un exceso de centros hospitalarios agravado máis aínda por ser unha das zonas máis accesibles do territorio. Estes centros poderían ser transformados noutro tipo de equipamento de tipo asistencial. O mesmo pode considerarse do hospital Comarcal de Monforte.

Cando estes equipamentos se retiran dos centros das cidades pérdese por completo a capacidade de aproximación peonil, ou en bicicleta, quedando case como única opción o acceso con vehículo privado. Deberían terse proxectado próximos a áreas intermodais, analizando primeiro os lugares de maior accesibilidade territorial e aí localizar o equipamento e non ó revés.

A nivel de infraestruturas o ferrocarril é o gran esquecido na planificación dos equipamentos e a implantación da alta velocidade entre as distintas cidades fai que muden as relacións interterritoriais entre os equipamentos.

Coruña e Santiago 35' en tren, cambia a necesidade de trasladarse a unha ou outra por motivos académicos xa que os campus son facilmente accesibles dende as estacións do tren.

Algo que é impensable en Vigo pola súa posición. Ou en Lugo pola ausencia de liñas ou o máis grave aínda entre Coruña e Ferrol, que aínda que están conectada por ferrocarril os tempos fano inviable.

3. O PLANEAMENTO

A maioría dos campus desenvólvense a través de plans parciais aprobados a principios dos 90. Este era o único instrumento de plan que, a lei do chan vixente naquel momento, posibilitaba para planificar o chan. Este instrumento, pensado principalmente para o desenvolvemento de polígonos de vivenda, manifestouse como pouco apropiado para o desenvolvemento dun equipamento cambiante e pouco definido no momento da súa creación. Outro aspecto problemático foi que, se ben as administracións públicas achegaban gran cantidade de chan, eran as responsables da expropiación da totalidade de chan que estaba delimitado nos polígonos, algo que non se chegou a materializar tamén na maioría dos casos.

Un exceso de ambición á hora de delimitar as superficies destinadas ao uso universitario, provocou que algúns deles aínda se encontren en complexos procesos de xestión urbanística sen resolver. Debido á rixidez do plan parcial ou do , os campus foron obxecto de numerosas modificacións puntuais que non serviron tampouco para solucionar os devanditos problemas de xestión.

A partir de 1995 e debido á aprobación da Lei de Ordenación do Territorio de Galicia establécese a figura do proxecto e plan sectorial de incidencia supramunicipal, que se supón máis axeitada para a planificación destes campus, este instrumento ten que ser aprobado polo Consello da Xunta de Galicia.

A través desta figura, só se desenvolverá o último Campus que pertence á Universidade de Vigo, o Campus da ETEA. Estes proxectos sectoriais utilizáronse tamén para a planificación dos últimos hospitais da rexión, como son o Hospital de Lugo e o de Vigo.

Aínda non hai exemplos de como funcionan estes proxectos sectoriais pero o que é evidente é que o instrumento anterior non funcionaba e débese tender a planeamentos máis estratéxicos e menos ríxidos e que deban ser revisados cada 5 anos para adaptalos ás necesidades cambiantes.

Analizando as cartografías vese a gran superficie que consumen estes equipamentos en relación co tamaño das cidades nos que se insiren.

No caso das universidades é moito máis visible xa que ademais a intensidade de uso é maior durante o día .

Unha vez analizadas as distintas áreas das cidades cremos que aproveitando as sinerxías destes dous grandes equipamentos se podería mellorar moitos aspectos da calidade de vida nas cidades.

Figura 3. Datos sobre Universidades e Hospitais. A dimensión do equipamento



Ciudad	habitantes	Estudiantes Universitarios	Persoal das Univ.	Camas de Hospital	Personal Hospital
Corunna	246.028	16.571	1.914	1.448	5.408
Ferrol	72.963	2.766	323	438	1.952
Santiago de Compostela	95.207	20.950	2.966	1.181	4.835
Lugo	98.007	5.275	324	814	2.708
Vigo	297.241	11.864	1.837	1.650	5.349
Pontevedra	82.400	3.603	160	623	2.906
Ourense	108.002	4.533	257	852	3.475
TOTAL GALICIA	2.778.913	65.562	7.781	7.764	29.652

Relacións entre Universidades e Hospitais

A relación e complementariedade entre o equipamento hospitalario e o universitario está probada historicamente. Santiago de Compostela é un bo exemplo diso, o hospital e a universidade situábanse enfrontados na praza do Obradoiro, e volvéronse encontrar nunha posición máis periférica.

Outro bo exemplo é o caso da implantación universitaria en Ourense e en Ferrol, rehabilitando antigos hospitais de pavillóns para transformalos en facultades e outros equipamentos universitarios.

A evolución de función e posición, a complexidade destes equipamentos dende a época medieval ata agora é impresionante (Shane 2011). Universidades e Hospitais evolucionaron de enclaves a heterotopias (Foucault 1984).

Tomando como ferramenta fundamental a creación dunha cartografía propia, estudase o comportamento dos equipamentos nas tres escalas:

- Escala territorial
- Escala metropolitana
- Escala urbana

Isto realízase tomando como ferramenta fundamental a creación dunha cartografía propia, o máis precisa posible. Onde a procura dun método de representación cartográfica se considera crucial para a investigación urbanística, e manifesta tamén a necesidade de crear ferramentas e bases cartográficas para poder investigar posteriormente outros fenómenos urbanos e territoriais.

A elaboración desa cartografía suporá unha síntese do territorio, tendo en conta que a cartografía, aínda que pretende representar unha realidade utilízase como obxecto de estudo en si mesma.

Coa intención de realizar unha análise comparada da implantación destes equipamentos a escala urbana, considerouse a busca de dúas escalas de aproximación, unha máis xeral que se decide como e: 1:40.000 que dá unha visión a escala urbana e que funciona en tódalas cidades. E outra escala local que será a e: 1/10.000 que aporta máis datos.

O método proposto para a análise a escala territorial e urbana require formular cales son os elementos mínimos cos que se pode elaborar unha cartografía que describa dunha forma fiel á morfoloxía das cidades, e dea as claves para unha lectura dos equipamentos a escala urbana e local. A representación como un método para comprender a realidade moi complexa e que constituirá unha base de reflexión en si mesma.(Desvigne 2011)

Da análise desta cartografía extráense importantes conclusións e vese a diversidade e a complexidade que ten analizar estes dous equipamentos (hospitais e universidades) ós que non se lles prioriza da mesma maneira en tódalas cidades ou áreas metropolitanas.

Dende a Fig. 4 á Fig.10 represéntase esa escala máis territorial 1:40.000. En vermello están representadas os campus universitarios e en amarelo os hospitais. A superficie consumida polas universidades e a súa posición periférica destaca sobre a posición dos hospitais.

Nas Fig. 11 a 17 obsérvase máis en detalle o encaixe urbano de cada un dos campus universitarios nas sete cidades galegas

Figure 4: A Coruña Universidades e Hospitais



Figure 5: Ferrol Universidades e Hospitais



Figure 6: Santiago Universidades e Hospitais



Figure 7: Lugo Universidades e Hospitais

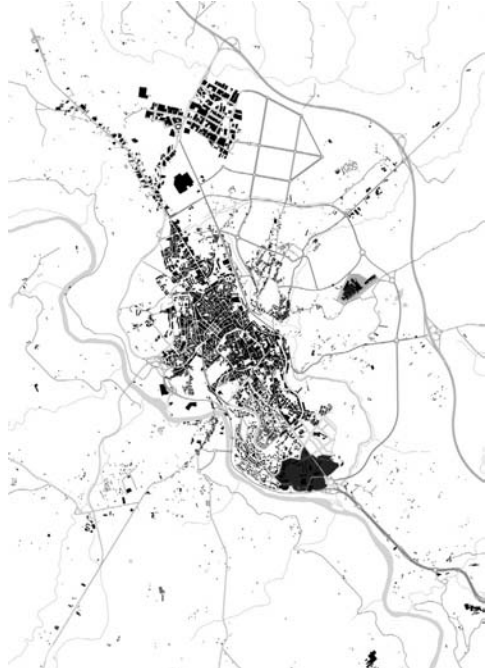


Figura 8: Pontevedra Universidades e Hospitais



Figura 9: Orense Universidades e Hospitais

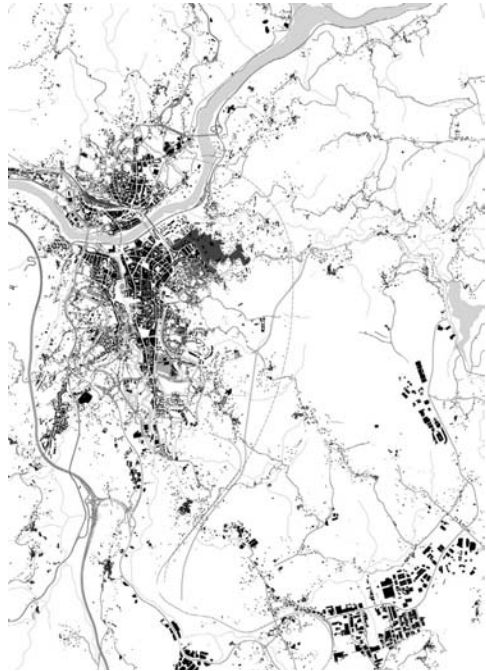


Figure 10: Vigo Universidades e Hospitais

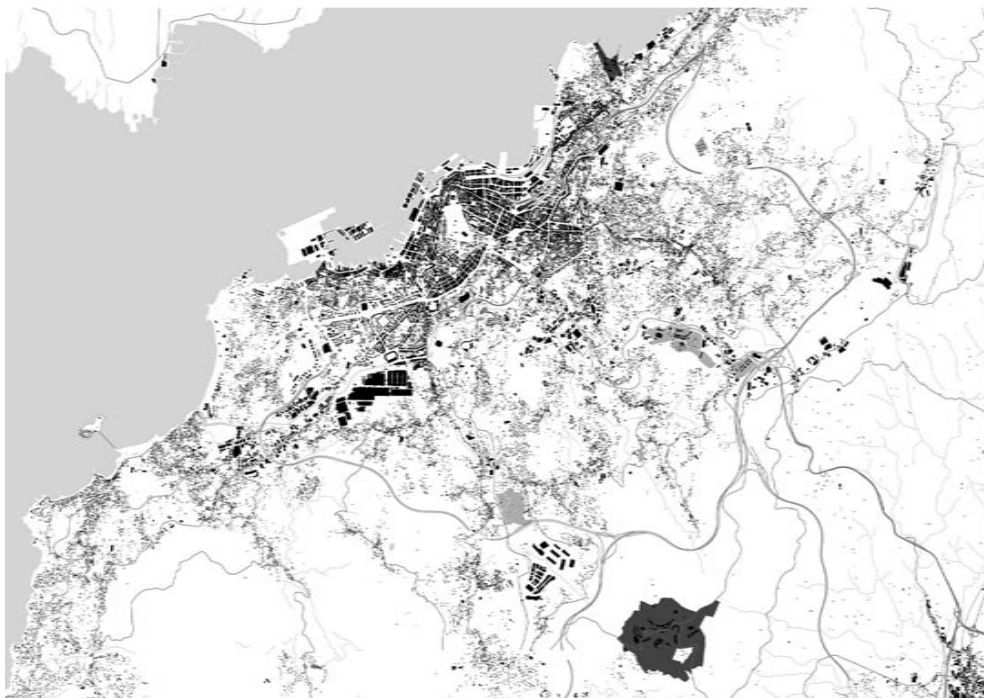


Figura 11: Campus Elviña Universidade da Coruña



Figura 12: Campus Universitario Ferrol



Figura 13: Campus Sur Universidade Santiago



Figura 14: Campus Lugo

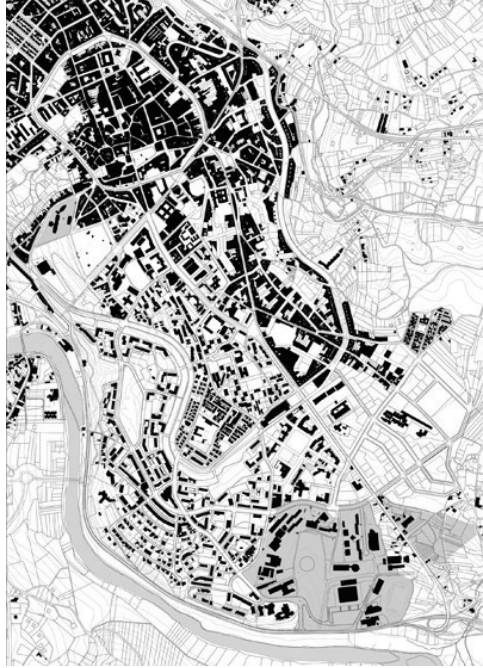


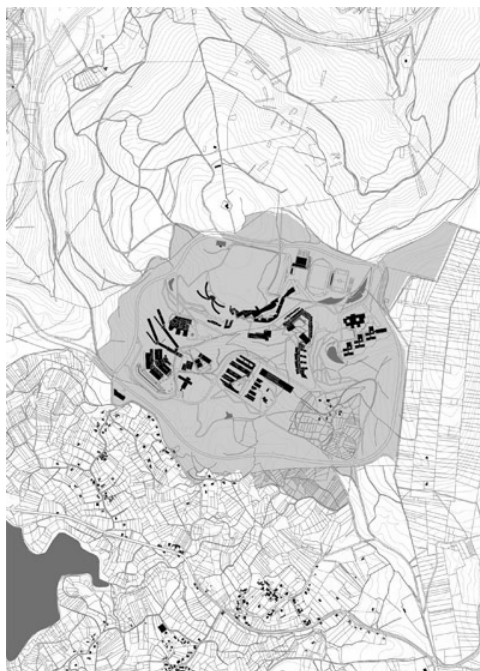
Figura 15: Campus Universitario Pontevedra Figura



16: Campus Universitario Ourense



Figura 17: Campus Universitario Vigo



4. A POSICIÓN IMPORTA

A oportunidade e a posibilidade inmediata primaron á hora de localizar universidades e hospitais no territorio, sen primar criterios de sustentabilidade, accesibilidade ou idoneidade. Os hospitais e as universidades que estiveran presentes historicamente en lugares centrais da cidade, abandonan esta posición para trasladarse a posicións periféricas e así dispoñer de máis superficie. A perda que se produce é unha menor visibilidade na escena urbana. Segregación de funcións e creación de grandes edificios, case megaestruturas que non dialogan na escala urbana, nin co ámbito máis próximo.

Cidade	Superficie Solo Equipamento Universitario (m ²)	Superficie Construída do Equipamento Universitario	Alumnado	Ratio SS/A	Ratio SC/A
A Coruña	1.152.871	250.912	16.571	69,57	15,14
Ferrol	43.828	44.217	2.766	15,85	15,99
Santiago	884.461	379.163	20.950	42,22	18,10
Lugo	475.769	104.370	5.275	90,19	19,79
Vigo	1.527.753	211.267	11.844	128,99	17,84
Pontevedra	117.752	59.321	3.603	32,68	16,46
Ourense	306.988	71.664	4.533	67,72	15,81

Perdeuse unha forma de facer cidade ao encravar estes equipamentos en polígonos pechados impermeables a outros usos e á multiplicidade de funcións que son necesarias para crear cidade. Como son equipamentos que nas súas versións tipolóxicas máis recentes consumen gran cantidade de chan, e o valor do chan urbano se disparou nos 90 en España, as posicións que adoptan pódense catalogar en dous: por un lado os equipamentos que se sitúan nos cumes ou abas de outeiros, cunha topografía pouco axeitada para a súa inserción, pero barata. Ou os que se situaron en zonas de gran fragilidade ambiental produto de recheos de esteiros ou zonas marítimas.

Xa non se sitúan en lugares privilexiados senón nos peores e máis inaccesibles lugares do territorio.

5. CONCLUSION

En 1990 a superficie adicada ó equipamento universitario eran 797.443 m² distribuídos en tres cidades (A Coruña, Santiago e Vigo).

No 2012 a superficie universitaria da nosa comunidade (fig11 a 17) é de 4.094.171m². Con un ratio media de 63 m² de superficie de solo por cada alumno, e medrando debido a cuestión demográficas. Hoxe hai máis de 10.000 alumnos menos que na pasada década.

No caso dos hospitais a superficie adicada eles no planeamento triplicouse nos últimos 20 anos pero non se situaron sempre nos lugares apropiados.

O feito é que a dispersión destes equipamentos conseguiu mellorar a accesibilidade a eles por parte da poboación, polo que nos pasados 20 anos incrementouse a cohesión territorial e social. Pero poderíase ter feito mellor, xa que o principal valeiro foi a pouca capacidade de produción dun espacio urbano cualificado, máis alá do espacio para o automóvil.

A situación periférica destes equipamentos confrontoulles directamente con núcleos rurais que a maioría excluíron das súas delimitacións pero este feito consideramos que é moi positivo para darlle sentido a moitos aspectos do espazo libre nestas institucións.

Estes equipamentos ocupan chans de gran produtividade agrícola ou antigas zonas forestais vinculadas a eses núcleos e que lles deixaron sen sentido de ser rurais. Quedaron como illas dentro deses equipamentos, sen conexións sen os camiños históricos, sen os seus referentes territoriais.

A oportunidade que se presenta é a reflexión e posta en valor dos espazos libres, recuperar a memoria histórica dun territorio milenario e rico cheo de historia, que en prol do desenvolvemento se borrou de forma súbita, sen miramentos, porque había présa.

En resumo, integralos mellor no territorio que ocupan e facer eses lugares atractivos para que sexan vistos como parte da cidade e non só da Universidade.

Sería necesario facer uns plans de integración paisaxística e de protección ambiental. Instrumentos importantes e que axudarían a mellorar a imaxe e a identidade territorial. O entendemento da paisaxe como xerador de identidade territorial.

A crise actual tamén está a poñer en dúbida o modelo de mobilidade territorial actual baseada no uso do coche. En moitos casos a accesibilidade por transporte público é insuficiente. Isto pode modificar o concepto do que ata agora se consideraba como accesible.

Existe tamén a oportunidade de utilizar estes puntos do territorio, onde se concentra a intelixencia, para propoñer usos compatibles. Isto permitiría un uso máis eficiente do tempo e o espazo sobre todo no caso das universidades.

No marco de incerteza no que nos encontramos resulta difícil aventurar unha solución ao caos xerado por un plan de crecemento que parecía ilimitado. Un plan que xerou baleiros

urbanos importantes, fragmentos desconectados, ocupando máis e máis terra. Sen límite, e o que é mesmo peor, sen un obxectivo.

6. REFERENCIAS

- Campos Calvo-Sotelo, P. & España 2000, "La universidad en España: historia, urbanismo y arquitectura" in *Serie monografías / Ministerio de Fomento* Ministerio de Fomento, Centro de Publicaciones, Madrid, pp. 1037.
- Castells, M. 1990, *Estrategias de desarrollo metropolitano en las grandes ciudades españolas: la articulación entre crecimiento económico y calidad de vida. Las grandes ciudades en la década de los noventa págs. 17-64*, Fundación Sistema, Madrid.
- den Heijer, A. 2011, *Managing the university campus*, Eburon Uitgeverij B.V.
- Desvigne, M. 2011, "Le paysage en préalable" in *Le Paysage en préalable. Michel Desvigne. Grand Pris de l'urbanisme 2011. Joan Busquets, Prix spécial 2011*
- Foucault, M. 1984, "Des Espace Autres", *French journal Architecture /Mouvement/ Continuité*, vol. October.
- Hall, P. 1997, "The university and the city", *GeoJournal*, vol. 41, no. 4, pp. 301-309.
- Reques Velasco, P. 2009, *Universidad, sociedad y territorio*, 1ª edn, Universidad de Cantabria, Santander.
- Shane, D.G. 2011, *Urban design since 1945 :a global perspective*, Wiley, Chichester.
- Viganò, P. 2012, *Les territoires de l'urbanisme. Le Projet comme producteur de connaissance*, Metispresses, Genève.

CARLOS LUIS IGLESIAS PATIÑO_(carlos.iglesias@ige.eu)_Instituto Galego de Estatística, Galicia-España
ESTEFANÍA VILLAR CHEDA_Instituto Galego de Estatística, Galicia-España
ROSA ELVIRA FERNÁNDEZ GONZÁLEZ_Instituto Galego de Estatística, Galicia-España

Avaliación e seguimento da planificación e da programación: o caso do Plan galego de estatística 2007-2011 e dos seus programas

Evaluación y seguimiento de la planificación y
de la programación: el caso del Plan gallego de
estadística 2007-2011 y de sus programas

*Evaluation and Monitoring of the Planning and
Programming: the Case of the Galician Plan of
Statistics 2007-2011 and its Programs*

✂ **Resumo:** Descríbense os indicadores definidos e calculados para avaliar os instrumentos de planificación e ordenación empregados no Sistema Estatístico Galego: o plan e os seus programas anuais. Para avaliálos, empregáronse indicadores que reflicten cunha medida numérica a execución dunhas actividades (no programa) ou consecución duns obxectivos (no plan). Nos programas calcúlanse graos de execución, porcentaxe de cumprimento do calendario e cobertura de proxecto técnico para medir non só a realización, senón tamén a súa puntualidade e a súa corrección técnica. Para cuantificar a consecución dos obxectivos do plan establecéronse outros indicadores, entre eles os de satisfacción das metas ou de aproveitamento das fontes. Estes indicadores complementáanse con outras medidas de análise que permiten examinar as programacións e extraer conclusións.

✂ **Palabras clave:** Planificación, programación, indicadores, seguimento, avaliación

✂ **Abstract:** The indicators defined and calculated to evaluate the instruments of planning and ordering used in the Galician Statistical System are described: the plan and its annual programs. To evaluate them, indicators that reflect -with a numerical measure- the execution of some activities (in the program)

or attainment of some aims (in the plan) were used. In the programs, calculations were made of the degrees of execution, percentage of fulfilment of the deadlines and coverage of technical project to measure. These calculations were carried out in order to measure not only its accomplishment, but also its punctuality and technical correction. As to quantifying the accomplishment of the plan's objectives, other indicators were established, amongst which were those of satisfaction about the goals and of the good utilization of sources. These indicators are complemented with other analyses that allow us to examine the implementation of the programs and to draw conclusions.

& Keywords: planning, programming, indicators, monitoring, evaluation.

1. INTRODUCCIÓN

Un goberno debería implementar as súas medidas baseándoas sobre previsións sustentadas nunha determinada base factual. Deste xeito, a avaliación da eficacia de ditas medidas reside, en parte, na calidade da información sobre a que se basean ou nos indicadores que se elaboran a partir dela, o que en moitas ocasións resulta problemático ou difícil. Así, ocorre que en moitos aspectos a política económica, social ou territorial se argumenta sobre presuncións, feito que certamente diminúe a súa eficacia.

A produción de información, dun xeito máis ou menos organizado, desenvolveuse ao mesmo tempo que as relacións comerciais e así, a orixe dos sistemas de información, pode atoparse nos primeiros imperios e nos pobos con grandes intereses comerciais. A partir de aquí, e tras algunhas parénteses máis ou menos longas nos diferentes países, a información ten evolucionado, sendo este desenvolvemento exponencial nos últimos cincuenta anos, onde os avances tecnolóxicos levan a que moitos autores falen da “era da información” e mesmo da “do coñecemento”.

Unha sociedade avanzada cun réxime democrático necesita un sistema de información tanto para a formación dunha opinión pública informada nunha base sólida, como para a toma de decisións políticas e económicas que, sen ánimo de ser exhaustivo, debe abranger:

- Os medios de comunicación social
- A ciencia e a cultura, con mención especial ao sistema educativo
- A información socioeconómica, onde se inclúe o sistema de rexistros públicos, a información territorial e a estatística

Polo tanto, é precisa unha política pública estatística e como toda política pública existe a necesidade da súa avaliación e seguimento, porque non podemos xestionar o que non podemos medir ou, empregando a xiria deportiva, “se non se leva a conta non se compite só se adestra”. É dicir, é preciso un control cualitativo e cuantitativo.

Neste tempo estamos a vivir exemplos paradigmáticos do que acontece cando falta o control ou este non foi preciso abondo ou ben non se tomaron as decisións que se deducían del. No eido público, o asunto do déficit que remata nunha débeda excesiva; no eido privado, un certo descontrol na xestión de activos e na concesión de créditos que provoca unha crise bancaria.

Nesta recesión non se pode criticar ao subsistema estatístico que anticipou, tanto institucionalmente como de forma individual (Aranda, 2008) o que estaba por vir, aínda que, se cadra, non na magnitude en que se produciu.

É desexable que un sistema dispoña dunha realimentación negativa que o conduza próximo ao equilibrio e debe evitarse toda realimentación positiva que o arrede del, nalgúns casos perigosamente, como sucedeu no mercado inmobiliario.

2. MARCO NORMATIVO E ORGANIZATIVO

Dada a configuración actual do Estado español, de carácter marcadamente descentralizada, onde existen centros de decisión socioeconómica distintos do Goberno central, as Comunidades Autónomas (CC.AA.), con competencia exclusiva ou compartida en numerosos eidos, teñen necesidades de información estatística para a consecución dos seus fins.

Algunha destas necesidades pode ser satisfeita sen grandes custos adicionais polo aparato estatístico do Estado, aínda así é necesaria a dispoñibilidade e estruturación, non só da

documentación estatística, senón mesmo de información máis desagregada que a contida nas publicacións.

No entanto, en numerosas ocasións a información obtense de enquisas por mostraxe, o que orixina que non se poida ter moi desagregada por divisións xeográficas ou se dispoña, pero con grandes erros de mostraxe. O erro pode ser totalmente admisible para as cifras do Estado e mesmo para as da C.A., pero non para provincias, comarcas ou grupos delas. E esta información si é necesaria na articulación da política do goberno da C.A.

Asemade, hai que engadir que as estruturas produtivas do Estado e da C.A. poden ser moi diferentes. Poden existir sectores moi importantes para a C.A., que no conxunto do Estado teñan pouco peso relativo, por exemplo, o sector lácteo, a pesca e a superficie forestal pesan máis en Galicia que no Estado. E tamén as peculiaridades galegas: parroquia rural, montes en man común, augas interiores... Ademais unha gran parte das estatísticas que publican os ministerios baséanse nos datos recollidos pola C.A., que mesmo serven finalmente para elaborar estatísticas comunitarias.

Por último, unha C.A. debe dispor dun sistema integrado de contas económicas encadrado dentro dun marco de referencia territorial onde se vaia, a súa vez, integrando a información ambiental, o que supón unha análise profunda da poboación que soporta e as súas relacións. Todo isto permitirá realizar unha planificación axeitada aos requirimentos europeos, que consideran como unha boa práctica empregar a información estatística oficial con preferencia sobre outras. É necesario o subsistema estatístico galego, isto é, o regulado pola Lei de estatística de Galicia (LEG).

Planificación estatística na comunidade autónoma

Unha característica a subliñar dos plans estatísticos é a súa transversalidade, xa que afectan a todos os departamentos da Administración autonómica e non só ao órgano central de estatística (OCE), o Instituto Galego de Estatística (IGE) na nosa C.A., a diferenza da maioría dos outros plans.

No 1998 apróbase o primeiro Plan galego de estatística (PGE 1998-2001). Nesta época xa abundan as actividades estatísticas de gran envergadura: Táboas input-output e contas económicas; censo, Padrón, estatística e proxeccións de poboación; enquisa de bovino e prezos do leite; enquisa de ocupación hoteleira...; que se incluíron na Lei 6/1997 como operacións estatísticas en curso.

O segundo plan (PGE 2002-2006) apróbase no 2001. Foi máis ambicioso, pois aumentaron os temas por tratar ademais de ampliar a visión do sistema estatístico cara a un sistema estatístico máis integral.

O principal problema destes dous primeiros plans era a súa rixidez. Así, tanto o PGE 1998-2001 como o PGE 2002-2006 estaban configurados como unha listaxe de actividades estatísticas, entre as que se seleccionaban anualmente aquelas que configurarían o programa estatístico dese ano. Esta selección, a partires dunha lista pechada, daba lugar a unha serie de situacións non desexadas nun sistema estatístico, como son as estatísticas concorrentes elaboradas en paralelo por diferentes organismos, as estatísticas mal definidas ou carentes de interese ou a inercia na programación de actividades.

A Lei 16/2006, do 27 de decembro, aproba o terceiro plan (PGE 2007-2011), que foi o resultado dun proceso de reflexión e análise dos anteriores e da situación do sistema estatístico en Galicia. Xurdiu do traballo conxunto do IGE e as consellerías con diversos axentes económicos e sociais representados no Consello Galego de Estatística (CGE).

Para dotalo de máis flexibilidade, o PGE 2007-2011 pensouse en forma de metas de información, de modo que nesta Lei, defínense os temas dos que tratarán as diferentes actividades estatísticas, mentres que nos decretos dos programas anuais, concréntanse as que se desenvolverán ese ano para satisfacer as metas, a partir dun acervo que se había plasmar no Inventario de operacións e outras actividades.

Todo isto dotaría de meirande flexibilidade, ao permitir a programación e desprogramación, rompendo coa inercia, mais con total transparencia para o cidadán e as autoridades. Asemade, resultou dunha utilidade extraordinaria cando, con posterioridade á promulgación do plan, os últimos programas tiveron que desenvolverse nuns exercicios orzamentarios moi restritivos.

3. O PLAN 2007-2011: PLANIFICACIÓN E ORDENACIÓN

A planificación no quinquenio 2007-2011 seguiu os principios da boa gobernanza (CE, 2001):

Apertura: impulsáronse as TIC como vehículo fundamental de difusión e comunicación do IGE e sentáronse os alicerces no resto do sistema. Ademais, xeneralizouse o proxecto técnico (PT) para aquelas actividades que aspiraban a converterse en fonte oficial.

Participación: constituíronse grupos de traballo no seo do CGE para a redacción das obxectivos informativos (Bermúdez *et al.*, 2007). Ademais, o PT tamén se presenta perante o CGE.

Responsabilidade: perseguíase a designación en todos os departamentos da C.A. do seu órgano estatístico sectorial (OES). Aclarouse a asignación da responsabilidade da actividade estatística, tanto dentro do sistema estatístico galego (SEG), como na súa relación co sistema estadístico nacional (SEN) –distinción entre as operacións fronte ao resto de actividades estatísticas- e consolidación, ao remate do plan, de actividades estatísticas.

Eficiencia: establécese como principio xeral do PGE o aproveitamento das fontes existentes (art. 6) e profúndase na complementariedade co Plan estadístico nacional (PEN) –inclusión das operacións en cumprimento, potenciación das estatísticas de síntese...-. O SEG pretendía minimizar as duplicidades, aínda en escenarios orzamentarios máis boiantes cós actuais (Touriño *et al.*, 2010: 35 e Bermúdez *et al.*, 2007: 92).

Coherencia: determínase a oficialidade dunha operación estatística que ha ser a que forneza datos para todos os departamentos, independentemente de quen sexa o seu organismo produtor, e procúrase unha visión máis sistémica da actividade estatística para fins da C.A. (o art. 12.4 esixe a participación do IGE na elaboración e execución de todos os PT relativos a operacións de contas económicas).

O PGE é o instrumento de planificación e ordenación da actividade estatística da comunidade autónoma. Como planificación, o PGE establece un obxectivo central que se descompón en obxectivos informativos, organizativos e instrumentais, que marcan tanto o contido como a forma das estatísticas para os fins da comunidade autónoma. Dentro dunha planificación en chanzos, para o desenvolvemento e a execución do PGE apróbase un decreto co programa estatístico anual.

3.1 Planificación por obxectivos

O obxectivo central é consolidar o SEG e conseguirmos un conxunto coherente, rigoroso e actualizado de datos que responda ás demandas das institucións públicas, dos axentes

económicos e sociais e dos cidadáns, baixo os criterios de economía e de aproveitamento das fontes existentes, minimizando as molestias aos informantes e garantindo o segredo estatístico. Este obxectivo central particularízase nos:

- obxectivos informativos (art. 7), para establecer a temática á que se ha de referir a información elaborada. Concrétanse nas denominadas metas de información (anexo II da Lei 16/2006), que se satisfán coas operacións e as outras actividades dos programas anuais. Determinan que materias se deben abordar desde a organización estatística.
- obxectivos organizativos (art. 8), para usar racionalmente os recursos dispoñibles. Determinan o xeito de organizar a estatística oficial.
- obxectivos instrumentais (art. 9), para asegurar a calidade do sistema estatístico e a súa conexión cos usuarios. Determinan o xeito de desenvolver as actuacións.

Obxectivos informativos do plan

No PGE 2007-2011 establecéronse 70 metas de información por satisfacer nese quinquenio. Esta flexibilidade permitiría substituír operacións que, en principio, se estivesen facendo no SEG, por outras facilitadas por outra administración, cumprindo co principio de economía e aproveitamento das fontes existentes, que se cita no seu obxectivo central.

Esta configuración do plan en metas no canto de actividades, fixo preciso desenvolver un inventario de actividades estatísticas que configuraba o marco do cal se extraerían as diferentes operacións a incluír nos programas anuais.

As metas, clasificadas en catro áreas e vinte seccións segundo o anexo I da Lei, redactáronse de xeito que a cada unha delas debería contar cunha operación estatística para asegurar que o sistema estatístico galego achegase un valor engadido. E tamén se potenciou a complementariedade co PEN, de xeito que as actividades ofrecen información non dispoñible no momento da súa programación (Bermúdez *et al.*, 2007: 89).

Obxectivos organizativos

Os obxectivos organizativos, tal e como se explica no PGE, están dirixidos a conseguir un uso máis racional dos recursos e das informacións dispoñibles polas administracións públicas. Estes obxectivos, xunto con outros artigos xerais nos que se ordena a actividade estatística, determinarían como se terían que organizar os distintos axentes que realizan estatísticas. Como obxectivos organizativos inclúense: a) consolidar a organización estatística de Galicia, b) potenciar a colaboración desta cos axentes locais e outros órganos, entidades e institucións (nacionais ou internacionais) relacionadas coa estatística e c) fomentar un uso máis eficiente dos rexistros das distintas administracións. Aínda que na Lei 9/1988 de estatística se recolle a existencia dunha organización estatística da C.A. de Galicia, no momento de elaboración do PGE esta non se atopaba completamente desenvolvida.

Inicialmente (nos anos 90) creáronse tres OES nas consellerías, daquela, máis relacionadas coa produción de bens: agricultura, pesca e industria. Dependían organicamente da consellería correspondente e funcionalmente do IGE.

Este modelo non deu os froitos desexados, desaparecieron os órganos destacados nas consellerías e foron substituídos por unidades de asistencia técnica dentro do propio IGE. Esta decisión tivo outros problemas, como eran a desconexión coas fontes administrativas de información, e tampouco se consolidou.

Chegados ao 2006 era preciso o desenvolvemento e institucionalización dos outros nodos da organización estatística para mellorar a interconexión do sistema. Coa Lei do PGE

2007-2011 quedou establecida a obriga de pór en funcionamento os órganos estatísticos dos departamentos nun prazo taxado.

Obxectivos instrumentais

A Lei do PGE inclúe (art. 9) dez obxectivos instrumentais *dirixidos a desenvolver aquelas actividades necesarias para asegurar a calidade e conexión do sistema estatístico cos usuarios*; mais non concreta como se satisfarán. Isto dificulta a súa avaliación, ao non contar cunha base obxectiva de análise, a diferenza das metas.

Por unha banda, no artigo 4 determínase que as metas serán satisfeitas mediante as operacións dos programas e outras actividades estatísticas e, pola outra, no artigo 11 concrétese que os programas incorporarán unha relación de operacións estatísticas dirixidas a acadar as metas. Así pois, diremos que os obxectivos informativos operacionalizáronse, non tal os instrumentais.

3.2 Ordenación

Dende a óptica da ordenación, os PGE anteriores xa establecían unha programación anual das diferentes actividades por realizar; mais neste plan avanzaouse na concreción das estatísticas achegando novas definicións ao sistema.

No PGE 2007-2011 diferenciouse por unha banda, ás actividades “estatísticas” doutras que poden ter interese estatístico, pero non tiñan unha metodoloxía xenuinamente estatística na súa elaboración (meros directorios, guías, sistemas de información); e pola outra as actividades “propias”, daquelas cuxa responsabilidade corresponde a organismos que non pertencen á C.A. de Galicia.

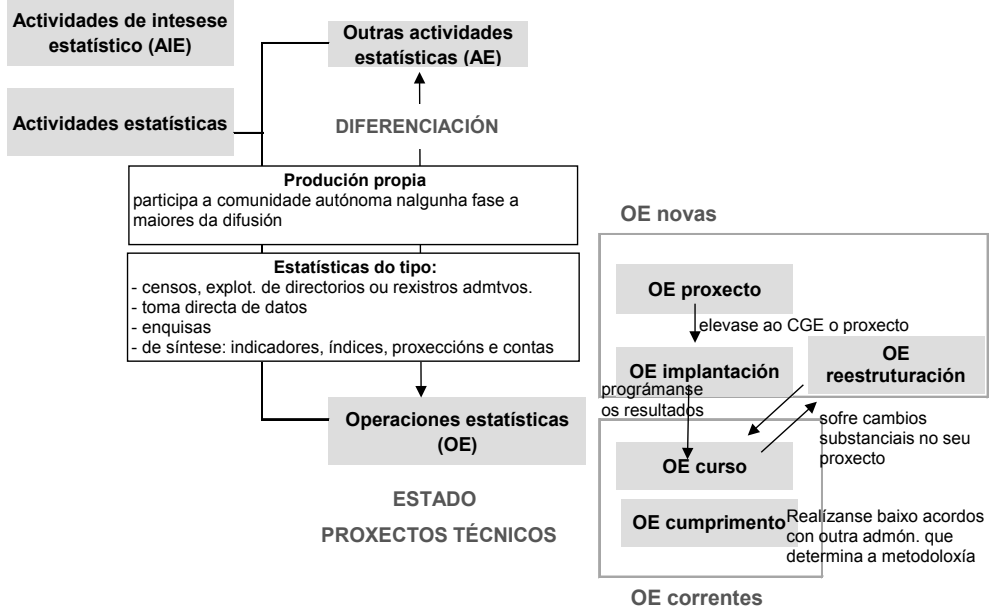
Así xurdiu o concepto de **operación estatística** (OE), de xeito que serán aquelas actividades estatísticas que cumpran dúas condicións

- 1) Estean clasificadas dentro dalgún dos puntos seguintes:
 - a) censos,
 - b) enquisas por mostraxe,
 - c) toma directa de datos,
 - d) explotacións estatísticas de directorios ou rexistros administrativos,
 - e) de síntese (sistema de indicadores, números índices, contas económicas e proxeccións).
- 2) Algunha das administracións da comunidade autónoma participa na súa elaboración nalgunha fase a maiores da de difusión.

A diferenciación entre operacións e outras actividades estatísticas (AE) ten sentido na medida que o tratamento dunhas e doutras é diferente dentro do sistema estatístico. Ás OE váiselles esixir un proxecto técnico e unha difusión programada (que non se lle esixe as AE); de xeito que segundo estas dúas cuestións (PT e difusión) determinarase anualmente o estado da operación estatística. Os posibles estados da OE están definidos no plan e reflicten a traxectoria da operación e o seu grao de desenvolvemento (esquema 1).

Así pois, as **operacións correntes**, son aquelas que teñen un proxecto técnico e difunden uns resultados que permiten unha comparación cronolóxica.

Esquema 1. Tipo de actuacións estatísticas derivadas do PGE 2007-2011



4. OS PROGRAMAS ESTADÍSTICOS ANUAIS

4.1 Programación anual

Segundo establece o artigo 11 da lei do PGE 2007-2011, *os programas anuais incorporarán unha relación das operacións estatísticas dirixidas a acadar as metas de información, así como o seu estado.*

Os decretos dos programas correspondentes a este plan contan cun articulado e con 5 anexos, onde se relacionan as operacións e outras actividades, así como as súas características. O anexo I recolle as operacións e actividades dirixidas a acadar as metas de información do plan, de xeito que esta listaxe ven sendo a que relaciona as OE dos programas coas metas de información do plan.

O anexo II recolle as OE e as AE segundo organismo responsable. Téñase en conta que esta responsabilidade pode variar a par dos programas, como de feito aconteceu con algunhas actividades. Aínda que na lei do plan o punto 2 do artigo 5 establece unha asignación, con carácter xeral, da competencia para realizar as OE e as AE, é preciso determinala cada ano.

Os anexos III e IV recollen as principais características das operacións e das outras actividades, respectivamente. O primeiro deles realízase segundo se establece no artigo 11 da lei do plan e inclúe, entre outras características, a forma e os prazos de difusión da estatística. O anexo V recolle outras actividades de interese estatístico.

Referido ás operacións correntes, no proceso de preparación do programa, cada unidade de produción establece as fases nas que consistirá a actividade programada (recollida de información, elaboración das táboas..), xunto cunha ponderación numérica do traballo que representa cada unha delas. Isto, que non se inclúe no decreto do programa, empregárase para valorarmos, ao rematar o ano, a execución destas operacións.

4.2 Seguimento dos programas por indicadores

O proceso de avaliación e seguimento consiste en confrontarmos un conxunto de datos cun referencial, un conxunto de criterios. No caso que nos ocupa, no seguimento anual, o referencial estableceuno o responsable da unidade de produción estatística na fase de programación anual, como vimos de comentar, e logo foi asumido pola consellería tras a súa consulta, a súa corrección, se proceder, e a presentación ao CGE, onde a propia consellería dispón do seu representante.

Os indicadores de seguimento calcúlanse ao final do programa e procuran medir a realización da actividade prevista para o ano en cuestión. No plan 2007-2011 traballouse con varios indicadores: grao de execución, indicador de calendario e cobertura con proxecto das operacións, ao abeiro dunha planificación mediante indicadores (Tourinho *et al.*, 2010: 39-43).

Grao de execución

Con este indicador pretendeuse dar unha medida, entre 0 e 100, que describa a proporción que representan as actuacións realizadas da operación estatística sobre as previstas no ano en cuestión. Segundo o seu estado no programa, estableceuse unha forma de obtelo e despois, de agregalo.

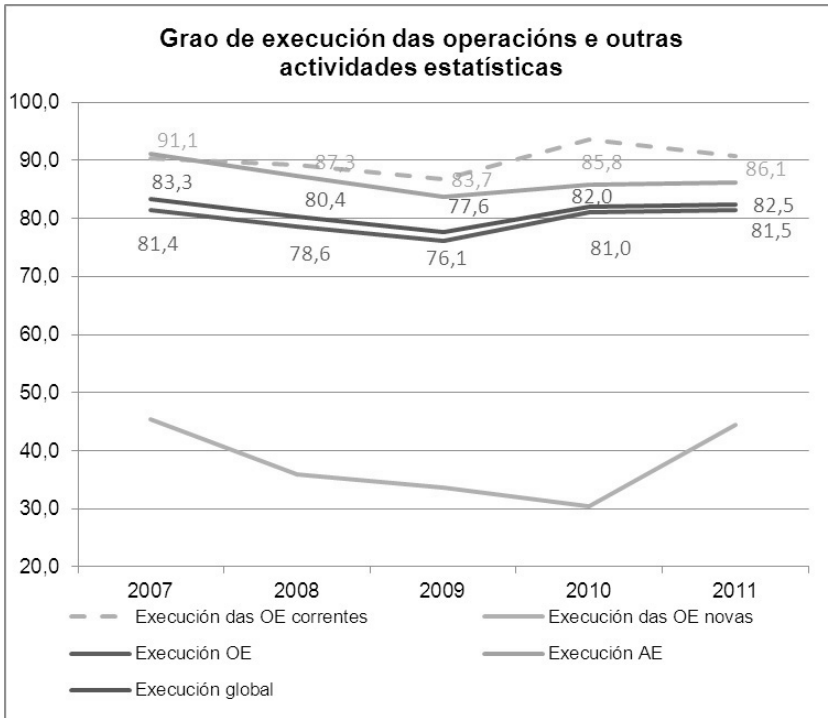
Na programación, de cada **OE corrente** determinouse cadansúas fases e o que representaban, en porcentaxe, co respecto do total. Nestes casos o grao de execución é a suma das porcentaxes das fases efectivamente realizadas (ou a súa parte proporcional).

No resto de **operacións** (en proxecto, implantación e reestruturación), que denominaremos no sucesivo **novas**, o grao de execución era determinado desde o IGE a partir da información dispoñible no servizo de coordinación en canto á realización/avance no proxecto técnico, ou na elaboración dos primeiros resultados. Tamén se determinaba dende o IGE o grao de execución das AE.

O grao de execución das operacións, por consellerías e para o total da comunidade autónoma, calculábase por tipo -novas e correntes- e despois se agregaba de xeito ponderado (80% correntes e 20% novas) para obter unha execución media das OE.

O grao de execución das OE e das AE agrégase tamén de xeito ponderado (80% OE e 20% AE), acadando así unha medida global da realización das actividades programadas.

Gráfico 1. Grao de execución



Presentan diferenzas salientables o grao de execución das operacións correntes e o das novas, tanto nos niveis (estas últimas, cuns valores moi baixos), como na evolución. Dado que as primeiras teñen un peso moi superior, a execución global das operacións reflicten a execución das correntes.

A execución das operacións novas non só reflicte unha baixa realización, senón que podería entenderse como resultado dunha programación moi optimista, introducindo moitas operacións en proxecto que despois, por falla de recursos, non se poden executar.

A execución das operacións e das outras actividades presentan un mesmo perfil na evolución á par dos programas, diminuíndo nos tres primeiros anos para estabilizarse nos dous últimos (gráfico 1).

Indicador de calendario

Este indicador dá unha medida da porcentaxe de veces que se difunde na data prevista. Baseouse na fórmula que xa se empregaba para a inspección de servizos e só para aquelas operacións que tiñan prevista a súa difusión. A unidade elemental para o seu cálculo é cada combinación diferente de “operación estatística, período de referencia dos resultados, soporte” que chamaremos **unidade de calendario**, de xeito que de teren previsto difundir un mesmo ano en dous soportes diferentes, serán dúas unidades as que estean contabilizándose.

Para cada unidade de calendario, defínese a **puntuación de cumprimento do calendario** do seguinte xeito:

- estatísticas mensuais e trimestrais: 1 ou 3 puntos por cada mes ou trimestre no que o día (no caso do IGE) ou o mes (no caso das consellerías) de difusión corresponda co día/mes previsto no programa.
- estatísticas semestrais e anuais: 6 puntos por cada semestre ou 12 puntos no ano, cando o mes de difusión corresponda co mes previsto. Nas anuais, cando se teña un mes de retraso a puntuación será de 6, cando teña dous meses de retraso será 3 e terá 0 puntos cando se retrase 3 ou máis meses.

Así, asociada a cada unidade de calendario a puntuación de cumprimento do calendario valerá de 0 a 12 puntos. Para obter un indicador por operación, súmase as puntuacións de todas as súas unidades e divídese entre 12 polo número de unidades, ofrecendo o indicador en tanto por cen.

O indicador de calendario é moi variable duns departamentos a outros e mesmo, dentro de cada un, ao longo dos programas; o que impide recoñecer evolucións ou patróns. Se analizamos cada departamento non se observan melloras no cumprimento dos prazos de difusión nin converxencias ata valores de referencia.

Cobertura do proxecto técnico

Calcúlase o cociente entre as operacións estatísticas con proxecto entregado e o total de operacións estatísticas. Este indicador obtense para as operacións novas, para as operacións correntes e para o total de operacións. Por proxecto entregado incluíamos tamén os borradores, é dicir, os que estaban en fase de estudo e que aínda non eran definitivos, dado a situación transitoria de dous anos que a propia lei do PGE establecía.

O indicador de cobertura de PT reflicte unha mellora continúa na situación das operacións estatísticas con respecto ao seu proxecto técnico, chegando practicamente no 2011 ao 100% das operacións. Tampouco podemos darnos por satisfeitos con esta melloría e non esquezamos que das correntes todas deberían ter o proxecto (non só en borrador, senón rematado) antes de incluílas nos programas e as novas deberían telo ao final deste. A seguinte táboa recolle un resumo dos indicadores antes mencionados.

Táboa 1. Indicadores de seguimento do programa estatístico

	2007			2008			2009			2010			2011		
	Grao exec.	Ical.	Cob. PT	Grao exec.	Ical.	Cob. PT	Grao exec.	Ical.	Cob. PT	Grao exec.	Ical.	Cob. PT	Grao exec.	Ical.	Cob. PT
Presidencia da Xunta	59	-	67	88	100	100	85	100	100	98	50	100	94	25	100
C. Presidencia, AA.PP. e Xustiza	65	-	100	47	-	67	19	0	50	0	-	100	20	-	100
C. Facenda	84	50	20	87	25	50	74	33	83	86	75	100	88	100	100
C. Medio Ambiente, Territorio e Infr.	84	43	82	74	67	77	61	45	89	69	78	100	71	71	86
C. Economía e Industria	86	0	43	81	0	67	84	20	80	84	50	80	78	13	100
C. Educación e Ordenación Univ.	89	50	70	75	30	70	60	20	78	76	38	88	63	33	75
C. Sanidade	73	18	59	73	22	78	86	29	88	77	33	100	70	82	100
C. Cultura e Turismo	66	70	58	58	60	67	67	60	89	85	73	100	56	46	100
C. Traballo e Benestar	91	38	85	78	60	81	78	70	88	81	81	91	87	54	90
C. Medio Rural	60	1	48	79	4	100	61	0	100	80	74	100	63	17	100
C. Mar	100	75	100	85	100	80	84	100	80	84	100	100	84	83	100
IGE	87	75	66	88	62	79	92	51	96	88	85	100	95	96	100
Total C.A de Galicia	83	28	66	80	44	78	78	43	89	82	73	97	83	58	97

Nota: No ano 2009 produciuse cambios na estrutura da Xunta de Galicia. A da táboa corresponde coa vixente nos anos 2010 e 2011 polo que as actividades dos programas 2007, 2008 e 2009 asignáronse a posteriori, polo tanto, non coinciden co seu respectivo decreto do programa. Esta estrutura tampouco corresponde coa actual

5. AVALIACIÓN DO PLAN GALEGO DE ESTATÍSTICA

No caso do PGE, o proceso de avaliación final consiste en confrontarmos os desempeños observados ou declarados cos obxectivos fixados na Lei 16/2006. Os OCE adoitan ser organismos cunha avanzada cultura de rendición de contas e o IGE, como OCE da C.A. de Galicia, está inmerso nesta corrente, aínda que ten percorrido por diante. Como órgano coordinador do SEG, está a difundir esta cultura entre os nodos do sistema.

Esta sorte de control interno realizado polo IGE e mais polo CGE é complementado polo control externo do Parlamento de Galicia. Poderíase pensar nun futuro noutros tipos de control externo como as 'peer reviews', que prevé o Código de Conduta para as Estatísticas Europeas ('Boas prácticas').

Todo proceso de avaliación inclúe dúas fases: recolla de datos e emisión dunha cualificación. Cualificación que non debería depender exclusivamente dos datos achegados por unha persoa que forma parte do órgano ou institución avaliada e que mesmo podería considerarse ela propia como o obxecto da avaliación.

A meirande parte da recolla realizouse co gallo dos seguimentos anuais, no entanto, a emisión dunha cualificación non consistía nun simple proceso de agregación dos seguimentos anuais, senón que buscaba unha certa consolidación dos programas, tentando dar unha imaxe máis axeitada do cumprimento dos distintos obxectivos e non só no seu aspecto operacional.

Podemos dicir que os obxectivos informativos operacionalizáronse, os máis deles, mediante as actividades estatísticas que apuntaban ás metas, coa axuda dos comentarios de cadansúa sección temática incluídos na propia Lei 16/2006. No entanto, algúns deles e mais os organizativos e instrumentais non foron operacionalizados de xeito tan doado.

Os números clarexan, e se non for posible a transnumeración neste asunto, quizais habería que reflexionar máis sobre el para que estiver máis claro. No entanto, tampouco hai que converter o número nun fetiche. Por isto, houbo que recorrer a unha avaliación complementaria cun meirande peso cualitativo fronte ao cuantitativo.

Como xa se mencionou, a práctica desta avaliación incluíu a recolla de datos –onde a observación foi substituíndo progresivamente á declaración–, a medida e a análise, dentro do seu tratamento. Tentábase construír indicadores que permitisen cuantificar en que grao se acadaron os obxectivos formulados para o quinquenio e de chegarmos, por acumulación, a valorar o cumprimento do central (artigo 6).

O documento de avaliación redáctase en cumprimento do artigo 14 da Lei 16/2006, no que se encomenda ao IGE elaborar informes de seguimento dos programas anuais e un final de avaliación do plan, para a súa consideración polo CGE e traslado ao Parlamento.

O devandito informe final (IGE, 2012) segue esta ordenación de obxectivos, desde o xeral ata os formulados para as actividades concretas dos programas, e complétase con tres anexos, dous con máis detalle sobre satisfacción de metas e programación de actividades inventariadas e un sobre perspectiva de xénero¹.

Nos seguintes apartados detallaremos como se construíron os indicadores numéricos empregados para analizar a consecución dos obxectivos informativos redactados en forma de metas e dos obxectivos organizativos².

5.1 Indicadores para os obxectivos informativos do plan conformados en metas

Tratábase de avaliar o cumprimento dos 13 obxectivos informativos e o grao de satisfacción das 70 metas de información nas que se concretan. Para isto cómpre analizar previamente a execución das actividades programadas anualmente (informes anuais de seguimento dos PEA), cuxos resultados han de responder ás necesidades de información expresadas nas metas.

Para medir o grao de satisfacción dunha meta combínanse dous criterios. O primeiro consiste en comprobar se se difunde información relevante sobre a temática implícita na súa redacción (criterio de satisfacción temática) e o segundo, se a información ofertada supón unha contribución neta do noso sistema estatístico, por estar vencellada á execución de operacións propias con proxecto técnico (criterio de satisfacción técnica).

Esta dupla dimensión era necesaria polo xeito de redactar as metas, como se mencionou na epígrafe de Obxectivos informativos do plan. Cómpre recordar a diferenza entre OE e AE. Na primeira participa algunha administración galega, execútase cun proxecto técnico aprobado polo CGE e é de difusión obrigatoria. Unha AE que consista na publicación de resultados elaborados fóra do SEG contribúe á consecución dunha meta segundo o criterio de satisfacción temática, pero non se considera cando se mide a satisfacción técnica.

Outro concepto utilizado para medir a satisfacción das metas, de índole máis cualitativa, é o de **actividades consolidadas**. Trátase do conxunto de OE e AE que se chegaron a executar de xeito normalizado no quinquenio e que, con esa denominación, se trasladaron á lei do PGE 2012-2016.

Satisfacción temática das metas de información

Para cada programa, as metas clasifícanse nos seguintes apartados de satisfacción temática:

- meta sen información: cando non se programan operacións nin actividades (OE ou AE) vencelladas á meta ou cando as programadas non achegan información sobre ela (operacións en proxecto, incumprimento da difusión...).
- meta con información parcial: cando se programan OE ou AE que achegan información parcial sobre ela.
- meta con información total: cando se programan OE ou AE que achegan información de todos os temas implícitos na súa redacción.

A partir desta información e para cada programa obtense o índice de satisfacción temática como porcentaxe de metas con información parcial ou total.

Para o plan, a información intégrase analizando a dispoñible de cada meta de xeito conxunto en todos os programas. O resultado son as seguintes modalidades de satisfacción temática: meta insatisfeita (sen información), meta debilmente satisfeita (con información parcial) e meta satisfeita (con información total).

Por último, cando unha meta queda satisfeita no plan por ter cubertos todos os temas (aínda que fose en programas diferentes) e, ademais, apunta a ela unha actividade consolidada considerárase meta fortemente satisfeita na dimensión temática.

Referidos ao plan e para cada área calcúlanse os seguinte indicadores de satisfacción temática:

- distribución do número de metas segundo a súa satisfacción: insatisfeitas, debilmente satisfeitas e satisfeitas.

- número de metas fortemente satisfeitas: metas satisfeitas e cubertas con algunha OE ou AE consolidadas.

Satisfacción técnica das metas de información

Tendo en conta como se redactaron as metas, para cada programa clasifícanse nos seguintes apartados de satisfacción técnica:

- meta sen operacións: baleira ou só con AE.
- meta só con operacións novas: ten asociadas operacións pero ningunha en curso ou cumprimento. Neste caso a organización estatística estaría á procura, mediante a programación de OE en proxecto, reestruturación ou implantación, de aumentar no futuro o coñecemento sobre a meta.
- meta con operacións correntes: ten asociada cando menos unha OE en curso ou en cumprimento. O resultado é a oferta de datos con valor engadido (propios do SEG) e rigorosidade técnica (proxecto e difusión obrigatoria).

A partir desta información calcúlase para cada programa o índice de satisfacción técnica como a porcentaxe de metas con operacións (sexan novas ou correntes) sobre o total.

Para o plan, e con respecto a cada meta, analízanse as operacións de todos os programas e clasifícanse nas seguintes modalidades de satisfacción técnica: meta insatisfeita (sen OE ou con OE que non concluíron en ningún PT presentado ao CGE), meta debilmente satisfeita (só con OE novas e algún proxecto presentado ao CGE) e meta satisfeita (con OE correntes e algún proxecto presentado ao CGE). Nesta terceira modalidade non se clasifican as metas tratadas unicamente nos dous primeiros programas con operacións en curso sen proxecto (posibilidade contemplada na disposición transitoria segunda da Lei do PGE 2007-2011).

Cando unha meta queda satisfeita no plan por estar cuberta nalgún programa cunha OE corrente e consolidada considerárase como meta fortemente satisfeita na dimensión técnica. Referidos ao plan e para cada área, calcúlanse indicadores análogos aos de satisfacción temática.

Táboa 2. Clasificación das metas nos diferentes programas

programas anuais	Dimensión temática				Dimensión técnica			
	sen tratar	con inform. parcial	con inform. total	índice satisf. temática	sen operacións	só con OE novas	con algunha OE corrente	índice de satisf. técnica
2007	12	22	36	82,9	7	16	47	90,0
2008	14	21	35	80,0	6	13	51	91,4
2009	11	25	34	84,3	6	11	53	91,4
2010	13	24	33	81,4	12	11	47	82,9
2011	13	26	31	81,4	12	11	47	82,9

Táboa 3. Metas de información segundo a súa satisfacción no plan por áreas

Áreas	metas segundo a satisfacción temática				metas segundo a satisfacción técnica				Total metas
	insatisf.	satisf. débil	satisfeita	fortemente satisfeitas	insatisf.	satisf. débil	satisfeita	fortemente satisfeitas	
Territorio e medio	2	5	3	1	2	2	6	2	10
Poboación	1	9	17	13	3	0	24	18	27
Estrut.económica	3	8	18	15	4	3	22	16	29
Soc. da información	0	3	1	1	0	0	4	3	4
Total	6	25	39	30	9	5	56	39	70

Os indicadores por programas complementan aos do plan e así, por exemplo, aínda que por programas teñamos en torno a 12 metas sen información, ao consolidalos quedan no plan só 6 metas insatisfeitas tematicamente das 70 definidas (posto que as que quedan sen información non sempre son as mesmas metas).

En canto ás metas satisfeitas tematicamente (39 das 70), 30 delas están fortemente satisfeitas no sentido de teren algunha actividade consolidada, incluída polo tanto na listaxe de operacións e outras actividades que se trasladaron ao PGE 2012-2016.

O seguimento tentou tamén corrixir ou axustar o funcionamento do sistema co fin de mellorar a propia programación dentro da filosofía 'kaizen'. Mostra desta realimentación negativa é o gráfico (IGE, 2012, páx. 12), onde se observa a converxencia nos índices de satisfacción.

5.2 Indicadores para os obxectivos organizativos

Os obxectivos organizativos establecían como tiña que organizarse a estatística na C.A de Galicia. Entre eles destacaba precisamente o obxectivo a) *consolidar a organización estatística de Galicia* (formada polo IGE, os OES e o CGE). Tal e como xa se determinou, a lei do PGE estableceu na súa disposición transitoria primeira o prazo no que se terían que designar os OES.

O Decreto 24/2008, do 21 febreiro, regula o procedemento para a súa designación e trata de superar os dous atrancos: a falta de conexión e que o órgano se vexa como un destacamento do IGE na consellería. Isto é, desexábase potenciar o sistema estatístico e que o departamento vise como seu o OES.

En xaneiro de 2011 dez departamentos da Xunta, responsables do 98% das actividades estatísticas realizadas fóra do IGE, contaban con este órgano. Ao remate do Plan quedaron designados os OES de todos os departamentos. Para profundar na evolución temporal da designación dos OES e a súa actividade pode consultarse o informe de avaliación (IGE, 2012, páx. 15).

Para avaliar o obxectivo c) *potenciar un uso máis eficiente dos rexistros das diferentes administracións* definíronse dúas medidas: porcentaxe de operacións de aproveitamento e porcentaxe de operacións de síntese.

As operacións de síntese son aquelas operacións máis complexas que se executan aproveitando datos xa dispoñibles e sen incrementar a carga de resposta dos informantes.

As operacións de aproveitamento representan aquelas máis sinxelas que se realizan mediante a explotación estatística de información administrativa ou de xestión sectorial.

Fóra destes dous apartados quedarían actividades como os censos ou as enquisas por mostraxe, nas que se utiliza recollida directa de información con fins exclusivamente estatísticos.

Os indicadores refírense ao conxunto de operacións consolidadas que constitúen o Inventario inicial do PGE 2012-2016 (Anexo 3 da Lei 8/2011). Trátase de obter resultados máis doadamente interpretables ao eliminar a influencia das operacións que non se chegaron a consolidar entre o 2007 e o 2011, por non superar a fase de proxecto ou por non chegar á difusión obrigatoria. Empregando estes criterios defínense os seguintes indicadores:

- porcentaxe de operacións de síntese, calculado sobre o total de consolidadas (50).
- porcentaxe de operacións de aproveitamento, calculado sobre as 50 consolidadas.

No PGE 2007-2011, o 32 % das operacións son operacións de síntese e o 36 % son operacións de aproveitamento, polo tanto no 68% das operacións consolidadas aproveitase a información dispoñible (tanto de orixe administrativa como estatística), sen incrementar a carga de resposta dos informantes.

6. ANÁLISES ULTERIORES

Ademais do seguimento por indicadores, téñense empregado outros instrumentos estatísticos para a programación e a súa avaliación e seguimento. Cabe salientar a táboa de entradas e saídas, que a súa vez permitiría unha nova análise mediante indicadores, e a táboa das continxencias que se presenta a seguir. Esta táboa proporciona a distribución das metas atendendo a súa satisfacción temática e técnica.

Táboa 4. Táboa das continxencias da satisfacción temática e técnica das metas

Satisfacción Temática	Satisfacción Técnica			Total xeral
	Ins	PS	Satis	
Ins	4	2	0	6
PS	2	3	20	25
Satis	3	0	36	39
Total xeral	9	5	56	70

De calcularmos o coeficiente kappa, obtemos unha concordancia débil $\kappa = 0'26$, o que ven corroborar a necesidade de estudar as dúas dimensións da satisfacción, dado que a clasificación das metas atendendo aos dous criterios non coincide plenamente e, por tanto, tampouco resultan redundantes dende un punto de vista estatístico.

Obsérvese tamén, as diferentes distribucións marxinais das dúas satisfaccións. A pesar da devandita converxencia dos índices de satisfacción nas súas dúas dimensións, a distribución da técnica está máis polarizada que a da temática, tendo esta última unha satisfacción parcial máis acusada.

Con todo resulta salientable que a metade das metas están satisfeitas dende os dous puntos de vista. No entanto, máis da sétima parte non acadaron un nivel de satisfacción axeitado en ambas as dúas dimensións, o que motivou que non se considerase preciso, para a avaliación ex-ante do IV PGE, a reunión dos grupos de traballo como se fixo para o III PGE. Para a redacción do quinto, probablemente haxa que recorrer a eles.

As táboas de entradas e saídas reflicten a evolución das operacións estatísticas e outras actividades, amosando a distribución das actividades segundo o estado no que se incluíron nun programa e no seguinte. Permite ver tamén as actividades que entran novas nun programa e as que saen (déixanse de programar).

Táboa 5. Evolución do estado das operacións e outras actividades nas catro transicións

ESTADO 2007		PEA 2008						saen
	AE	OE-prox	OE-imp	OE-cur	OE-res	OE-cum		
AE	38	31	0	0	0	0	7	
OE-prox	52	0	28	11	9	0	1	
OE-imp	0	0	0	0	0	0	0	
OE-cur	78	1	0	0	64	2	6	
OE-res	8	0	0	0	3	5	0	
OE-cum	2	0	0	0	2	0	0	
novas		5	8	1	2	2	1	
PEA 2008		37	36	12	80	9	8	

ESTADO 2008		PEA 2009						saen
	AE	OE-prox	OE-imp	OE-cur	OE-res	OE-cum		
AE	37	31	0	0	0	0	6	
OE-prox	36	2	12	7	0	0	2	
OE-imp	12	0	0	1	8	1	1	
OE-cur	80	0	0	0	70	7	2	
OE-res	9	1	0	0	0	5	0	
OE-cum	8	0	0	0	0	0	8	
novas		9	3	0	5	0	1	
PEA 2009		43	15	8	83	13	14	

ESTADO 2009		PEA 2010						saen
	AE	OE-prox	OE-imp	OE-cur	OE-res	OE-cum		
AE	43	34	0	0	0	0	9	
OE-prox	15	0	3	3	0	0	0	
OE-imp	8	0	0	5	2	0	0	
OE-cur	83	0	0	0	69	9	0	
OE-res	13	0	0	0	4	6	0	
OE-cum	14	0	0	0	0	0	12	
novas		4	2	0	1	1	1	
PEA 2010		38	5	8	76	16	13	

ESTADO 2010		PEA 2011						saen
	AE	OE-prox	OE-imp	OE-cur	OE-res	OE-cum		
AE	38	34	0	0	0	0	4	
OE-prox	5	0	4	1	0	0	0	
OE-imp	8	0	0	5	1	0	0	
OE-cur	76	0	0	0	68	1	0	
OE-res	16	0	0	0	5	7	0	
OE-cum	13	0	0	0	0	0	12	
novas		1	6	1	3	1	2	
PEA 2011		35	10	7	77	9	14	

A táboa anterior recolle a evolución das actividades ao longo dos programas do PGE 2007-2011. De cada transición temos por filas as actividades do programa de partida en cada un dos posibles estados, que se distribúen por columnas segundo o estado no que foron incluídas no programa seguinte. Por exemplo, no 2007 programáronse 38 AE e 140 OE, repartidas nos diferentes estados (52, 0, 78, 8, 2). Das 52 operacións programadas en proxecto no 2007, quedaron en proxecto 28, evolucionaron a implantación 11, 9 pasaron a en curso, 1 a en cumprimento e 3 saíron do programa.

Como xa se comentou diferenciáronse dous tipos de operacións segundo o estado: as novas (en proxecto, implantación e reestruturación) e as correntes (en curso e cumprimento). Esta clasificación distingue dúas situacións, por un lado as operacións que están en proceso de definición ou de cambio, e polo outro as estables. As primeiras deberían presentar certo dinamismo e cambiar de estado nos diferentes programas ata chegar a correntes; mentres que as segundas deberían permanecer no mesmo estado ao longo dos programas.

Definimos o indicador de estabilidade das OE correntes como o número de operacións en curso e cumprimento (dun determinado programa) que fican nestes estados no programa seguinte, entre o total de operacións correntes do programa de partida. Como as outras actividades estatísticas (AE), que non se clasifican en estados, son máis parecidas ás estables que ás dinámicas, podemos xuntalas coas correntes para definir así un indicador de estabilidade xeral.

En canto ás operacións novas, considéranse evolucións “naturais” pasar de proxecto a implantación ou pasar de implantación ou reestruturación a en curso. Definimos o indicador de dinamismo como aquelas operacións que evolucionaron de xeito natural dun programa a outro entre o total de operacións novas do programa de partida.

Táboa 6 indicadores de estabilidade e dinamismo asociados ás transicións

	2007 a 2008	2008 a 2009	2009 a 2010	2010 a 2011
Núm. de OE correntes que permanecen no seguinte PEA	74	80	81	80
Núm. de AE que permanecen no seguinte PEA	31	31	34	34
Núm. OE novas que evolucionan de xeito natural	14	15	9	7
Núm. OE correntes do PEA	80	88	97	89
Núm. OE novas do PEA	60	57	36	29
Núm. AE do PEA	38	37	43	38
Estabilidade das OE correntes (%)	92,5	90,9	83,5	89,9
Estabilidade xeral (OE correntes e AE)(%)	89,0	88,8	82,1	89,8
Indicador de dinamismo (%)	23,3	26,3	25,0	24,1

O indicador de estabilidade, que se sitúa en torno ao 90%, debería estar máis preto do 100% xa que por definición estas operacións deberían manterse ao longo dos programas (agás as de periodicidade maior có ano). Ese 10% de operacións corresponden coas que se reestruturan (ata 9 operacións na transición do 2009 ao 2010) e as que deixan de programarse (ata 7 operacións no paso do 2010 ao 2011). En canto ao dinamismo, da táboa anterior dedúcese que só o 25 % das operacións novas evolucionan dun xeito adecuado dun programa a outro.

A partir da táboa 5 pódese obter unha matriz de probabilidades de *transición entre dous estados* dividindo o número de operacións que evolucionan de un estado a outro entre o total de operacións do estado de partida. Dado que nalgúns estados (en implantación ou en reestruturación) houbo poucas operacións e a probabilidade de transición debería ser igual independentemente dos programas dos que se tratase, para cada *transición entre dous estados*, sumamos as operacións que evolucionaron das catro táboas, entre o total de operacións no estado de partida (tamén das catro); obtendo así unha probabilidade media.

Para construímos a matriz modificamos a orde nas filas da táboa pasando á primeira fila as actividades novas do programa. Como queremos ter os mesmos estados nas filas e nas columnas engadimos a primeira columna e a fila derradeira empregando os códigos 0 e 9 para a fonte e o sumidoiro respectivamente.

Cómpre salientar que as OE en proxecto tenden a permanecer ou saír da programación, máis que a implantarse. O 85% das OE en curso permanecen neste estado, situación desexable na estatística oficial. Das OE en reestruturación, máis da cuarta parte pasa a estar en curso no PEA seguinte, no entanto a metade permanece neste estado e máis da quinta parte tende a desprogramarse. As OE que se realizan segundo a metodoloxía de outrén, nomeadamente da Administración Xeral do Estado (AXE), permanecen en cumprimento máis do 85%, sendo esta a probabilidade a meirande de toda a matriz.

Táboa 7 Matrices de probabilidades de transición nun programa e no plan

		Probabilidades de transición dun programa a outro									Probabilidades de transición en 5 programas								
		Programa X+1									Programa X+4								
PEA X		0	AE	OE-prox	OE-imp	OE-cur	OE-res	OE-cum	9	PEA X		0	AE	OE-prox	OE-imp	OE-cur	OE-res	OE-cum	9
0	0	0,317	0,317	0,033	0,183	0,067	0,083	0	0	0	0,195	0,026	0,035	0,252	0,036	0,085	0,348	0	
AE	0	0,833	0	0	0	0	0	0,167	0	0,482	0	0	0	0	0	0	0,518	0	
OE-prox	0	0,019	0,435	0,204	0,083	0	0,028	0,231	0	0,023	0,036	0,058	0,270	0,030	0,060	0,504	0	0	
OE-imp	0	0	0	0,393	0,393	0,036	0,036	0,143	0	0,007	0	0,024	0,477	0,064	0,072	0,308	0	0	
OE-cur	0	0,003	0	0	0,855	0,060	0,025	0,022	0	0,012	0	0	0,592	0,082	0,066	0,135	0	0	
OE-res	0	0,022	0	0	0,261	0,500	0	0,217	0	0,031	0	0	0,359	0,099	0,022	0,455	0	0	
OE-cum	0	0	0	0	0,054	0	0,865	0,081	0	0,001	0	0	0,140	0,011	0,566	0,273	0	0	
9	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	

A partir da matriz de probabilidades de transición dun programa a outro podemos calcular a de probabilidades de transición do plan, simplemente elevando a primeira á cuarta potencia. Tras esta operación, observamos que a probabilidade de que unha OE en curso ao comezo do plan de fiquese neste estado ao final é de case un 60%. Das que estaban en reestruturación, máis da terceira parte acaban en curso aínda que máis do 45% saen da programación. Das OE que se inclúen en proxecto acaban en curso máis da cuarta parte e máis da metade acaban fóra da programación. Obsérvase tamén que as en curso poden acabar en cumprimento e viceversa, amosando unha lixeira vacilación entre estes estados, que deberían ser os máis estables.

7. CONCLUSIÓNS

Ademais destas consecuencias do proceso da avaliación cuantitativo, poderíamos engadir desde o punto de vista cualitativo:

- A falta de asignación explícita de responsabilidade das metas de información xunto co principio de división do traballo na execución establecido no parágrafo 2 do artigo 5 da Lei 16/2006 propiciaron unha mingua na consecución dos obxectivos do plan. Se cadra no quinto haxa que tratar este tema na súa redacción.
- O abuso do estado en reestruturación é unha das características deste terceiro plan. Unha operación foi reestruturada dúas veces na vixencia do PGE (Confianza empresarial) e outra só coñeceu este estado (Sistema de indicadores de I+D+i).
- A falta de transicións de AE a OE en proxecto, existindo posibles candidatas.

De considerarmos que as cinco “es” (eficacia, eficiencia, economía, equidade e mais ecoloxía) constitúen o paradigma reitor dunha xestión pública de calidade (Montesinos, 1998: 97), no caso do PGE 2007-2011 teríamos que, no relativo á eficacia, 8 de cada 10 metas acadaron unha satisfacción axeitada (56/70), como se pode apreciar na táboa 4.

Ademais, esta fracción conseguiuase dun xeito eficiente con actividades baseadas en información xa existente que non había que captar ex-novo. Para a súa implementación dun modo económico, recorreuse a acordos e convenios con diferentes organismos das AA.PP., fundamentalmente da AXE (Acordo-Marco co INE, Convenio coa Tesorería General de la Seguridad Social...) e procurando unha programación multiobxectivo, que tamén servise para a avaliación do rendemento e para a elaboración de indicadores asociados aos orzamentos no que respecta ao IGE.

Realizouse tendo en conta a equidade, tanto nos contidos (desenvolvendo a perspectiva de xénero e profundando nos sistemas de indicadores sociais) como nos axentes (ao clarexarnos a achega da C.A. de Galicia no eido estatístico fronte ás outras AA.PP.) o que

ha redundar nun futuro mellor control do gasto público. En canto á ecoloxía, neste plan produciuse unha forte redución dos cuestionarios e das publicacións en papel, apenas as máis analíticas e algunhas da Eurorrexión.

Tamén se desenvolveron dous procesos moi interesantes dende unha óptica da planificación das políticas públicas: o de realimentación negativa do sistema e o de institucionalización da avaliación. O primeiro é desexable en calquera tipo de planificación, xa que asegura a sustentabilidade do SEG dende unha perspectiva endóxena e, mesmo, esóxena de non se producir grandes mutacións externas.

Con respecto do segundo, a avaliación do PGE non só está recollida nas leis que o regulan e aproban, senón que se ten desenvolvido unha metodoloxía cuantitativa e cualitativa que supón un procedemento de avaliación e seguimento estandarizado e económico, como non podería ser doutro modo nun OCE. Ademais, na recolla de datos pasouse da declaración da persoa de contacto, de cada departamento, á observación directa dende o IGE.

A realimentación negativa foi posible pola realización, non só do informe de seguimento anual, senón dunha avaliación 'on-going' que se concretou na da perspectiva de xénero, que comezou no PEA 2009, e dos estudos previos ao derradeiro programa PEA 2011. Isto é, o seguimento condicionou a programación sucesiva dentro dunha aprendizaxe continua 'learning organization'. Todo isto foi posible pola existencia dun equipo estable que non recorreu ao 'outsourcing'.

O proceso de avaliación do PGE 2007-2011, ademais de avaliación ex-post, serviu como avaliación ex-ante do PGE 2012-2016. A redacción do informe de avaliación do PGE comeza antes de que remate o plan e serve como diagnose do plan vixente para mellor redactarmos o vindeiro. Proba disto e que non se podería ter determinado que actividades estatísticas estaban consolidadas nin ter realizado cambios no articulado do novo proxecto de lei.

Entre estes cambios cómpre salientar a introdución dun novo tipo de operación estatística no PGE 2012-2016: os métodos indirectos de estimación. Outros consistiron na homoxeneización da valoración da execución das actividades e na introdución dunhas regras máis claras e estritas da transición entre estados dunha operación. E, por último, redactáronse as metas, desagregándoas para que resultaren máis precisas, e mais os obxectivos organizativos e instrumentais dun xeito que permitiren unha avaliación máis estandarizada.

Para rematar, é posible empregar esta metodoloxía para a avaliación e seguimento da planificación noutros eidos, axeitándoa ás súas particularidades. Unha das misións do estatístico público é tentar medir ou cuantificar determinados fenómenos ou procesos, que orixinalmente só se abordan dun xeito cualitativo verbal.

8. REFERENCIAS

- Aranda, J. 2008. *Cifras contra la crispación*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística
- Bermúdez, R., E. Villar e C.L. Iglesias. 2007. «A elaboración do III Plan Estatístico Galego», *Revista galega de ciencias sociais*, 6: 83-101.
- CE (ed.). 2001. *La gobernanza europea. Un libro blanco*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas.
- IGE. 2012. Plan Galego de Estatística 2007-2011 Informe de avaliación. Santiago de Compostela: Xunta de Galicia, publicación en liña na URL (http://www.ige.eu/estatico/pdfs/s3/publicaciones/PGE_2007-2011_%20Informe_Ava.pdf, 11/06/2013)
- Montesinos, V. 1998. «La legitimación del sector público a través de su reforma y su control» en *Ética pública e control externo público*. Santiago de Compostela: Consello de Contas de Galicia.
- Touriño, A.; E. Villar e C.L. Iglesias. 2010. «A perspectiva de xénero na planificación da actividade estatística da Comunidade Autónoma de Galicia», *Revista Galega de Economía*, 19(2): 29-51.

Villar, E y C.L. Iglesias. 2008. Una nueva forma de planificar la actividad estadística: el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia. Santander: XVI Jornadas Estadísticas de las CC.AA.

Notas

1. O Plan incluía no seu obxectivo informativo I) avanzar ata a consideración de xénero como unha parte integrante da actividade estatística e como tal, todas as actividades que contemplasen datos sobre persoas deberían recollerse e difundirse por sexo. A consecución deste obxectivo analizouse tamén con indicadores dentro do informe de avaliación do plan, que continúa, tal e como se comenta, un anexo onde se pormenorizaba a metodoloxía empregada e os resultados. Pódese ver (Tourinho *et al.*, 2010) como se entendeu a perspectiva de xénero na planificación e como se pensaron inicialmente os indicadores por empregar.
2. Analizouse a satisfacción de todos os obxectivos: os informativos non redactados en forma de metas (entre outros o establecemento dunha perspectiva de xénero ou avanzar na desagregación territorial) e as metas de información; os organizativos e os instrumentais. Para todo o anterior empregouse, na medida do posible, indicadores; mais non sempre foi posible dada a xeneralidade coa que se redactaron os ditos obxectivos (IGE, 2012: 9-12 e 15-22).

O marketing público na xestión dos servizos sociais da comunidade galega: unha análise da súa aplicación na administración autonómica



El marketing público en la gestión de los servicios sociales de la comunidad gallega: un análisis de su aplicación en la administración autonómica

Public Marketing in the Management of Social Services in Galician Community: an Analyse of its Application in the Autonomic Administration

& Resumo: A inminente desaparición operativa do Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar é un novo paso no proceso de xestión efectiva dos servizos sociais públicos a nivel autonómico impulsados na Lei 13/2008 de servizos sociais de Galicia. Este artigo explora a presenza que adquiriu na entidade o marketing público e as estratexias e recursos empregados desde entón na execución dos servizos aos cidadáns nun momento vital de transición cara un novo organismo, a Axencia Galega de Servizos Sociais

& Palabras clave: marketing público, servizos sociais, Administración autonómica, Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar

& Abstract: The imminent demise of the Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar is a new step in the process of effective management of public social services at regional level, driven by the Law 13/2008 of social services of Galicia. This article explores the presence entity acquired in the public marketing strategies and resources used since then in the delivery of services to citizens at a vital time of transition to a new body of Axencia Galega de Servizos Sociais

& Keywords: public marketing, social services, autonomic Administration, Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar

1. INTRODUCCIÓN

O 4 de xullo de 2006 o Diario Oficial de Galicia difundía o convenio de colaboración entre Vicepresidencia de Igualdade e Benestar e quince concellos asinantes. Baixo a dirección de Anxo Quintana, materializábase unha das xoias da coroa do goberno bipartito, o Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar (en adiante CGSIB). Sen data concreta aínda para o seu peche definitivo e a súa unificación na Axencia Galega de Servizos Sociais —en previsión de culminarse coa publicación deste número—, este estudo analiza a presenza do marketing público na xestión dos servizos sociais deste organismo. Un memorable aforismo de Kapuściński sentenciaba que en moitas ocasións a xente —e extrapolándoo tamén aos feitos— sobre os que se escribe adóitanse coñecer nun breve periodo, polo que o segredo radica na cantidade de cousas que se poden transmitir nese fugaz instante. É sobre esta percepción onde reside o obxectivo deste estudo. O que aquí se presenta é froito das circunstancias dunha etapa limitada por unhas eleccións autonómicas e o escepticismo sobre o seu destino a modo de crónica dunha morte anunciada; en tanto en canto, a observación persoal xogou un papel exclusivo.

Portas, Taboadela, Vilamarín, Boimorto, Carnota, As Neves, Outes, Xove, Cerdedo, Allariz, a Illa de Arousa, Laza, Ribadeo e Carballeda de Avia convertiríanse nos primeiros gobernos locais implicados neste novo proxecto. O principal fin do CGSIB era o de concentrar e xestionar os servizos sociais comunitarios nunha rede administrada desde o goberno autonómico mediante criterios de racionalidade organizativa e supresión de posibles duplicidades na administración pública, meta que nunca logrou. Mentres que a Administración autonómica deseñou unha rede de protección pública e atallaba a concesión dos servizos sociais especializados, os denominados servizos sociais comunitarios¹, eran de carácter local. Este proxecto, un dos máis polémicos da sétima lexislatura, foi aplacado tras a entrada do novo goberno en marzo de 2009. A nova executiva suliñou durante a campaña electoral a necesidade de suprimilo canto antes, aínda que a súa disolución formal como figura xurídica aínda tivo lugar un ano despois de entrar o goberno conservador na Xunta de Galicia, con Beatriz Mato como responsable da carteira de Traballo e Benestar. Tras anos de tensións entre as consellerías de Facenda e Traballo e Benestar, en setembro de 2013 fixébase a operatividade da Axencia en xaneiro de 2014, cedendo a xestión inicial das escolas infantís e derivando progresivamente todo o entramado de servizos públicos.

Coa ollada posta no primeiro semestre de 2014, a defunción pública do organismo e a súa evolución cara a Axencia Galega de Servizos Sociais (art. 34.1 da Lei 13/2008, de 3 de decembro, de Servizos Sociais), ao longo destes anos o CGSIB mantivo o seu funcionamento normal como ente xurídico propio, xestionando os centros creados desde entón, construíndo outros novos e dispoñendo dunha partida concreta nos orzamentos públicos da comunidade para o seu funcionamento.

Á falta de días para que a Axencia Galega de Servizos Sociais irrompa na escena pública galega, este artigo valora a presenza que ata entón tivo o marketing público no CGSIB e as oportunidades perdidas para mellorar a súa imaxe pública, estruturado a modo de plan de marketing.

2. ANÁLISE DO MACROCONTORNO

Á dura situación económica que padece o país e aos problemas que atravesan as administracións públicas non se lles escapan as situacións concretas que determinan a prestación de servizos sociais en Galicia, enmarcados nunha poboación fortemente

avellentada e influida pola dispersión da poboación vinculada ao ámbito rural. Estas circunstancias determinaron o devir da prestación destes servizos: problemas económicos das administracións locais para manter os servizos consorciados, aumento de taxas e prezos públicos ou imposibilidade do seu desembolso por parte dalgúns usuarios, dificultades e atrasos nas contratacións das obras por problemas económicos de empresas adjudicatarias, centros planificados que poderían ter sido desestimables, inviabilidade de novos proxectos, etc.

2.1 Vantaxe competitiva

Sen dúbida, a situación e o proxecto do CGSIB foron privilexiados na comunidade galega con respecto aos seus potenciais competidores, xa que os seus servizos e instalacións se inseriron xeograficamente en lugares onde non existía apenas competencia —ou unha interesante carteira de clientes— e cuxos beneficios serían dubidosamente atractivos para o sector privado. Contaba cunha sólida rede de centros de atención a persoas maiores e escolas infantís, as dúas grandes insignias da entidade, e polo seu carácter público, con prioridades establecidas na axenda política, non antepoñían o beneficio económico á orientación e atención ao cidadán.

Ademais, o feito de ser unha entidade pública autonómica, representaba os valores dos cidadáns actuais, potenciais ou perdidos e outros *stakeholders* (Sancho Royo, 1999). Porén, non foi imperceptible a tese do profesor Arenilla Sáez (2011: 349-350) de que a extensión e fragmentación de organismos públicos de diferente natureza especializados en servizos concretos xeraron no cidadán dúas caras; por unha parte, mellorou a súa atención como cliente, pero pola outra, indefenso como cidadán democrático. E no caso do CGSIB, estivo sempre no punto de mira.

2.2 Delimitación do mercado de referencia

O CGSIB está constituído polo Goberno autonómico, 272 concellos e catro mancomunidades. Neste sentido, preténdense marcar os niveis de cobertura social territorial, a flexibilización do acceso e o uso dos recursos, ademais de mellorar a coordinación das institucións públicas e as súas variantes xestionadas con financiamento privado.

Conforme á citada Lei 13/2008, de 3 de decembro, de Servizos Sociais, onde se especifica a creación do CGSIB, o ámbito de actuación da entidade estaba encamiñado ao tratamento de cinco grandes contextos particulares na súa carteira de servizos: infancia e familia, loita contra a violencia de xénero, persoas maiores, persoas en risco de exclusión social e xuventude.

Infancia e familia

Á área de infancia e familia pertencía o proxecto educativo² denominado Rede Galega de Escolas Infantís A Galiña Azul, que impartía actividades e introducía no sistema educativo a escolares con idades comprendidas entre os tres meses e os tres anos. O seu fin foi conciliar a vida laboral e persoal, derivado dos cambios na estrutura familiar acaecidos nas últimas décadas, como a incorporación da muller ao mercado laboral.

Loita contra a violencia de xénero

A Rede Galega de Acollemento (dependente da Secretaría Xeral de Igualdade) dispón de dous centros na comunidade: o Centro de Emerxencias para Mulleres Vítimas de Violencia

de Xénero en Vigo e o Centro de Recuperación Integral para Mulleres Vítimas de Violencia de Xénero en Santiago de Compostela. Galicia é a segunda comunidade autónoma que rexistra unha menor cifra de denuncias por violencia de xénero de España segundo os últimos datos dispoñibles da Estatística de Violencia Doméstica e Violencia de Xénero realizada polo Instituto Nacional de Estadística (INE) con reseñas deste organismo e do Ministerio de Justicia. Ademais, a Estatística de Violencia de Xénero do primeiro semestre de 2013 confirmaba que existían 461 mulleres con medidas de protección comunicadas e 384 con novos expedientes seguidos. Aínda que esta lacra existiu sempre, nos últimos anos cobrou unha maior repercusión mediática, o que favoreceu facer perceptible un problema considerado ata non hai moitos anos privado e familiar.

Persoas maiores

A Rede Pública de Centros de Atención á Terceira Idade e á Dependencia estaba centrada no terreo da xerontoloxía e componse de fogares residenciais, centros de día e vivendas comunitarias, que buscan promover a autonomía persoal, a actividade relacional e permitir permanecer aos seus usuarios no seu medio habitual. Así as cousas, a media de idade da sociedade galega é de 45,4 anos e a esperanza de vida acada os 82,4 anos, segundo os últimos datos do Instituto Galego de Estatística (IGE).

Persoas en risco de exclusión social

O programa de Xantar na Casa (no que colaboran os concellos) garantía a alimentación equilibrada e de calidade ás persoas maiores, dependentes e/ou en risco de exclusión social. Tamén se executaban os propósitos presentados no II Plan Galego de Inclusión Social (2007-2013) para loitar contra a pobreza e a marxinação social con accións formativas ou doutro tipo. Neste programa incluíase o grupo de internos do Centro Penitenciario de Teixeira (Curtis) que estaban próximos á súa futura vida en liberdade. Segundo a Enquisa de condicións de vida das familias do IGE, a taxa de risco de pobreza das persoas de 65 ou máis anos que viven soas situábase en 2013 entre o 15 e o 20%. No primeiro semestre de 2013, 8.448 galegos eran beneficiarios da RISGA, tan só 299 persoas menos que o total de todo o 2012.

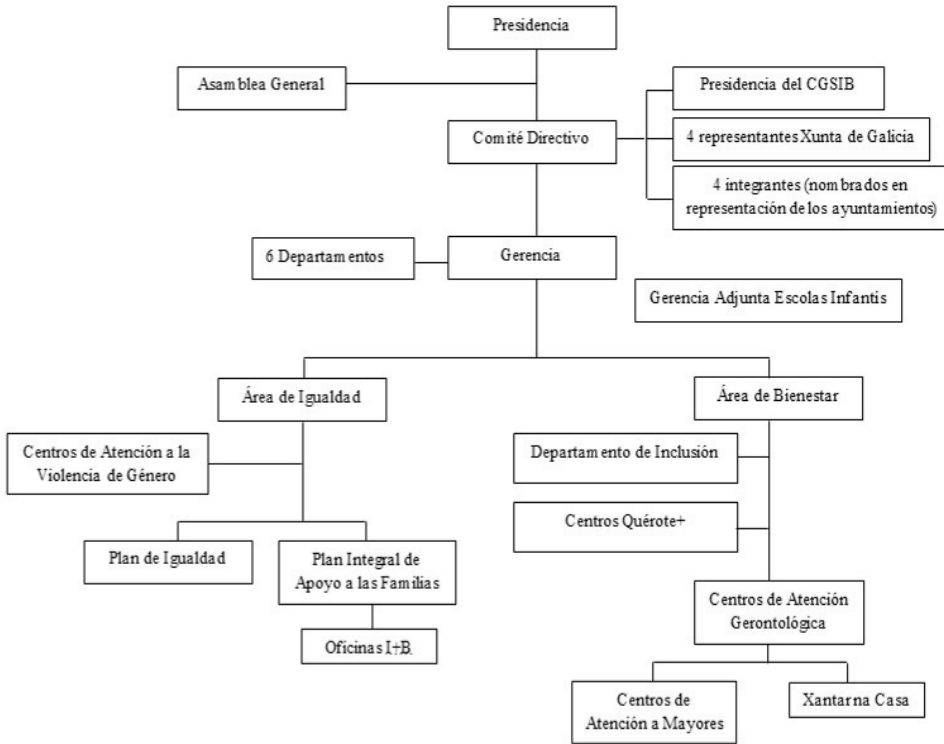
Xuventude

O CGSIB confiou a creación dos centros Quérote+, postos en marcha coa colaboración da Dirección Xeral de Xuventude para asesorar á poboación máis nova sobre diversos asuntos relacionados con esa etapa vital (sexualidade, drogodependencia, embarazos adolescentes, concienciación no abuso de alcohol ou estupefacientes). Nunca foi unha área de especial atención a nivel de Administración autonómica, aínda que si a nivel local.

2.3 Estrutura da organización

Seis departamentos integraban a xerencia do CGSIB: comunicación, xurídico, recursos humanos, contratación, económico-contable, sistemas e a unidade técnica de obras e proxectos. No ámbito local, a presenza dos concellos, cuxa representación se consagraba no art. 8 dos estatutos do consorcio, manifestábase na súa participación nos órganos de goberno e dos centros pertencentes á súa circunscrición. Pola súa parte, os alcaldes adquirían a condición de delegados do CGSIB nas competencias acordadas a tal efecto.

Gráfico 1: Organigrama actual de dirección do CGSIB

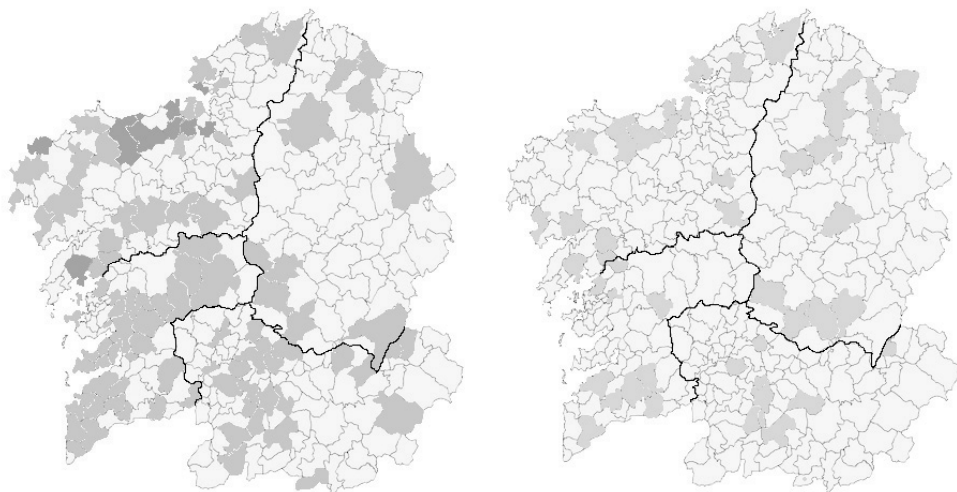


Fonte: Estatutos CGSIB (documento interno)

2.4. Oportunidade de mercado

O CGSIB como entidade pública debía asegurar a continuidade da súa actividade debido ao interese público que xeraba, malia incorrer no risco de déficit (e.g. ante unha mínima demanda social ou petición formal dun concello, tíñase que estudar o proxecto de construción dun novo centro). Son ilustrativos os mapas da Imaxe 1, onde se constataba a contrariedade na creación de novas prazas públicas infantís (tendo en conta o avellentamento e a concentración de poboación nesta rexión).

Imaxe 1: Concellos adheridos á Galiña Azul (es.) e centros de maiores (dta.)



No actual curso escolar a rede autonómica estaba formada por 121 centros que ofrecen un total de 6.391 prazas (8.267 se se inclúen as que xestiona a Consellería de Traballo e Benestar dentro desa rede). Por provincias, a oferta é de 2.596 prazas na Coruña, 2.367 en Pontevedra, 898 en Ourense e 530 en Lugo. Porén, o auxe da demanda no sector xerontolóxico permite ao CGSIB conservar a súa hexemonía na comunidade coa súa oferta de servizos, fronte ás administracións locais ou ás empresas privadas existentes no mercado. Ademais, o aumento da pobreza e dos problemas sociais, provocou novas dimensións que tamén inflúen na actuación da entidade.

3. ANÁLISE DO MICROCONTORNO

Os actores e forzas que inflúen inmediatamente no proceso de intercambio que a entidade mantén cos seus mercados-meta, como son as características externas e internas da organización, a tipoloxía dos cidadáns, as competencias, a demanda global e os antecedentes propósitos deste estudo son os que se sinalan nesta análise do microcontorno.

3.1 Fraquezas

As debilidades sinaladas nesta análise están marcadas polos conflitos e o déficit de interese nas canles de comunicación internas. Neste sentido, a información que se recibía a través dos distintos departamentos convertíase en tendenciosa e en moitos casos coñecíase de forma oficiosa. Moitas situacións negativas e pequenas crises entre distintos departamentos non eran xestionadas a través do departamento de comunicación, porque o persoal non era informado dos asuntos internos. Así mesmo, o contacto diario dun equipo provocaba fracturas daniñas no ambiente laboral e puñan en risco a harmonía interna. Por iso, era imprescindible atallar estes problemas para evitar a súa reincidencia (e.g. tramitación de baixas médicas, respostas rápidas dos técnicos informáticos ou colaboración entre diferentes departamentos) e focalizar aos traballadores no obxectivo xeral e non departamental.

Producíanse con frecuencia crises espontáneas con administracións locais, que acaban saltando aos medios de comunicación e minaban a percepción interna da entidade e contribuían a empezoñar —máis se cabía— a imaxe externa do CGSIB, cuxa popularidade se afundía a raíz de polémicas sobre listaxes de contratacións ou a viabilidade de determinadas obras. Porén, as modificacións impostas no cambio de poder coa nova denominación A Galiña Azul no canto de Galescola foi a ferida máis dura na percepción da opinión pública, que traduciu estas parvadas en loitas políticas que non melloraron as carencias primarias (algunhas persoas empregan na actualidade vocábulos como *gaiscola**, *galiescola**, *galiciaescola** ou *galiñaescola** e non “escola infantil A Galiña Azul”) da rede de garderías e outros servizos ofrecidos á cidadanía. Esta impresión tamén se trasladaba anualmente á Asemblea Xeral, identificada como unha escenificación residual da aplicación dos estatutos e onde responsables de concellos consorciados exteriorizaban o seu propio desinterese (non se presentaban, non respondían ás solicitudes de confirmación de asistencia ou mesmo descoñecían se o seu concello estaba asociado ao CGSIB).

E malia as críticas, o CGSIB conseguira o seu oco no imaxinario popular galego desde 2006 como referente na xestión dunha gran parte dos servizos sociais autonómicos. Por iso, esta transición non terá por que facer perigar o novo papel executivo da Axencia Galega de Servizos Sociais: aínda que pode permitir mellorar aínda máis a súa imaxe na opinión pública, tamén se pode percibir como un novo proceso de dispendio público camuflado como austeridade e mellora na calidade dos servizos. A incapacidade manifesta dos actores políticos en explicar e implicarse nos procesos modernizadores da administración pública — por exemplo, na xestión indirecta ou privatización de determinados servizos— ou buscar no marketing a rehabilitación única do poder público ou o político de servizo (Arenilla, 2011: 353) xera o rexeitamento existente de gran parte da sociedade, que identifica como perda de servizos públicos, sen por iso ver reducidos os seus tributos.

Os efectos da crise económica na redución dos orzamentos provocan a inviabilidade de certos programas por falta de financiamento, xa que nos últimos meses, algúns concellos se desligaron das instalacións e os programas sociais e solicitaron autoxestionais ou propoñer solucións localistas. Este forte investimento público non alcanza as cotas máximas de rendibilidade debido á forte demanda estacional. Ademais, este atraso económico e social trasládase a non acadar a cobertura de prazas escolares ata tres anos por habitantes que marca a UE do 33% e cuxo índice se sitúa no 29,1%. As prazas públicas do CGSIB seguen a ser insuficientes nos grandes núcleos urbanos (malia as axudas do cheque bebé, as prazas de garderías municipais ou aquelas xestionadas por iniciativa social), mentres que as vacantes se producen nos medios rurais. Se ben se fomentan os servizos nas áreas rurais con déficit de poboación, este factor provoca, ao mesmo tempo, o desarraigamento dos usuarios de centros para maiores no interior das provincias para desprazarse lonxe da súa área de relación persoal e afectiva.

3.2. Oportunidades

Unha das críticas que se podería reprochar na xestión da comunicación e o marketing deste organismo público foi o soliloquio reiterado e a escasa orientación ao cidadán (a “miopía” no marketing, que definía Levitt) en todo o proceso comunicativo e de xestión de crise. O traballo desenvolvido no CGSIB cubríase (por unha única persoa) e dependía de forma vertical descendente do gabinete de comunicación da propia consellería. Así mesmo, o traballo desempeñado era invisible para unha gran parte do cadro de persoal (todo o

oposto ao que divulga o especialista en marketing Toni Puig: o equipo de equipos). Moitos traballadores non estaban familiarizados coa transcendencia dunha boa comunicación interna e externa de calidade, porque o traballo era opaco e vinculado fortemente á alta dirección (que si valoraba as estratexias de marketing e comunicación). Ademais, este departamento carecía dun interese manifesto nas canles dispoñibles a través de internet (como unha nova dimensión relacional intrínseca que permitese intensificar o marketing público), as áreas do *social media* e o servizo público ao cidadán, xa que a web corporativa simulou un mero ornamento no que non se propuña a participación dos usuarios (e.g. non existían zonas de descarga de acceso sinxelo e a consulta de determinados documentos de carácter público tiñan que suceder a un detallado informe para a identificación persoal do usuario) e só se subían notas de prensa de forma anecdótica. Esta comunicación na web era excesivamente unidireccional e cunha forte tendencia á comunicación persuasiva-promocional. Con iso, a súa presenza nas redes sociais era nula e as referencias ao ente eran proporcionadas por traballadores descontentos ou críticas á súa xestión, que xeraban contidos negativos. Nunca se agradecerá a todo o mundo, pero si se poderían canalizar as percepcións exteriores e mellorar os recursos nas relacións cos usuarios para promover os exercicios de ética e transparencia que tanto se aplaudiron na area política, co que a nova *axencia* se ve con esperanzas para todo este traballo de mellora.

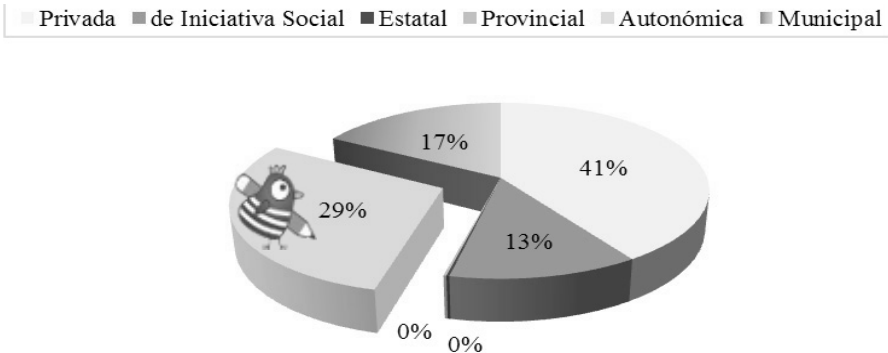
O feito de que o CGSIB se extinguiuse en 2010 pero seguise en funcionamento tres anos despois, poderá axudar a renovar algunhas das estratexias de marketing interno e externo e a mellorar os problemas actuais; se ben esta sensación de provisionalidade provocou a dúbida pola situación laboral dalgúns empregos e o novo ambiente de traballo nas novas oficinas centrais, marcadas polo illamento e os espazos seccionados e pechados. Malia isto, o nivel formativo dos traballadores (esixido no regulamento de réxime interno), sumado aos servizos e programas —en moitos casos únicos— ofrecen maior seguridade que outras alternativas públicas ou privadas. Neste sentido, prevese como unha continuación a diversificación e colaboración con entidades do Terceiro Sector ou fundacións na xestión indirecta dalgúns centros, pola alta calidade no seu funcionamento.

3.3. Análise da competencia

Co fin de estruturar a información, o estudo da competencia facilítase en base aos cinco eixes de actuación do CGSIB anteriormente expostos.

Infancia e familia

A situación dos mercados cos centros de titularidade privada é bastante variada, malia que unha gran parte dos clientes das garderías e escolas infantís son pais que traballan e viven preto da localización do centro. A elección deste tipo de centros estaba baseada na calidade percibida das instalacións (que variaban en función da poboación), a profesionalidade do profesorado, a amplitude de horarios e a oferta de servizos complementarios, aínda que o seu prestixio sempre foi o principal reclamo. En xeral, a sobredemanda e a oferta de prezos mínimos do mercado provocaban que as entidades privadas non puidesen competir coa rede pública e só pola insuficiencia de prazas en determinados núcleos urbanos.

Gráfico 2: Titularidade das Garderías en Galicia

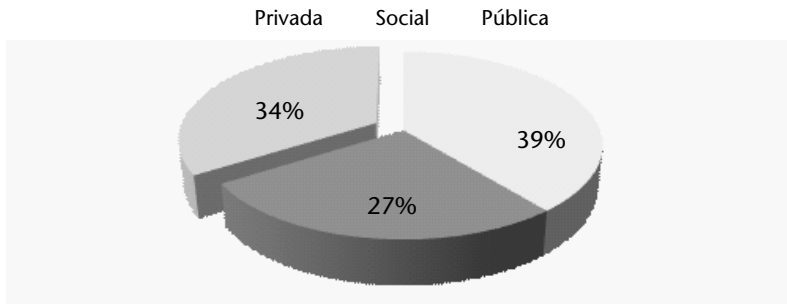
Fonte: Rexistro único de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais (dispoñible en <https://benestar.xunta.es:444/XiacWeb/> e consultado en novembro de 2013).

Os rexistros ofrecidos en 2003, cando existían 306 centros de educación infantil 0-3 anos e máis do 74% eran de titularidade privada, dez anos despois, esta proporción reduciuse de forma significativa. En novembro de 2013, había arredor de 500 centros en funcionamento e deles, o 54% era de titularidade privada (empresario individual ou sociedades) ou de iniciativa social (sociedades cooperativas, organizacións sindicais, fundacións, federacións, entidades relixiosas ou asociacións). Estes datos constatan o forte crecemento dos centros públicos xestionados pola Administración autonómica a través da rede A Galiña Azul.

Persoas maiores

O abano de recursos do CGSIB no ámbito das persoas maiores e/ou con dependencia era máis reducido (fogares residenciais, centros de día ou vivendas comunitarias) que o catálogo de servizos que pode ofrecer a competencia: centros de día, servizos de atención residencial, servizos de teleasistencia ou servizos de axuda no fogar. Neste sector de actuación predomina a presenza das entidades do Terceiro Sector (fundacións, asociacións ou ONG's) na prestación de servizos, especialmente tras a irrupción da Lei 39/2006, de 14 de decembro, de Promoción da Autonomía Persoal e Atención ás persoas en situación de dependencia; que quedou reducida nos últimos meses á mínima expresión. Neste caso, o sector privado ten maior peso na captación de clientes. Segundo datos do Rexistro Único de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais de Galicia, no 2010 había 1.290 entidades prestadoras de servizos á terceira idade e unha maioría representada polo sector privado con ánimo de lucro ou de iniciativa social (ata o 67%).

Gráfico 3: Titularidade das entidades prestadoras de servizos á terceira idade



Fonte: Rexistro Único de Entidades Prestadoras de Servizos Sociais (dispoñible en <https://benestar.xunta.es:444/XiacWeb/> e consultado en maio de 2013).

Malia os datos, esta oferta (pública e privada) segue a ser moi baixa en relación á demanda anual do mercado e ás novas esixencias da sociedade. A radiografía actual indica que o país está á cola da media europea e dos países membros da OCDE do seu medio (sitúa arredor de 5,1 prazas por cada 100 persoas maiores de 65 anos). En 2008 o índice de cobertura dos centros galegos situábase no 2,56%, e as provincias de Lugo e Ourense eran as únicas que o superaban. Así as cousas, as vantaxes coas que contan os centros privados son a súa capacidade de flexibilización e rapidez na toma de decisións orientadas á innovación, especialización e capacidade de fidelizar aos clientes. Pola súa banda, a tendencia á cesión da xestión de determinados centros por parte da Administración tamén permite acadar certas oportunidades de éxito neste sector.

Loita contra a violencia de xénero

O desafío do século XXI segue a ser erradicar a lacra do maltrato en todas as súas vertentes. En xeral, a axuda principal proporcionada ás mulleres e aos seus fillos é proporcionada principalmente polas distintas administracións públicas (estatais, locais, provinciais). Na comunidade galega, a administración pública estende unha rede de casas e centros de acollemento, así como vivendas tuteladas (as primeiras foron creadas en 1987 en Lugo), aínda que na súa maioría, son xestionadas polas administracións locais. O ingreso a este tipo de recursos que ofrecía o CGSIB (dous centros especiais) realizábase a través das canles de acceso habituais tales como Xulgados de Garda, centros de urxencia da rede sanitaria, servizos sociais municipais, centros de información á muller ou dependencias da Policía Nacional, Municipal e Garda Civil.

Persoas en risco de exclusión social

Trátase dun sector que non ofrece beneficios económicos e cuxa oferta de servizos dirixida a este colectivo é subministrada a través da administración pública e entidades do Terceiro Sector. Neste sentido, as administracións públicas promoven a súa contratación como parte da responsabilidade social das empresas, por exemplo. Neste colectivo é a administración local quen deriva o maior peso por proximidade coas persoas. A administración autonómica é a encargada de planificar de forma global os segmentos específicos para actuar no seu benestar e integración (inmigrantes, reclusos, comunidade xitana...) e o CGSIB actuaba con programas formativos e actividades de desenvolvemento persoal englobados dentro do último Plan de Inclusión Social.

Xuventude

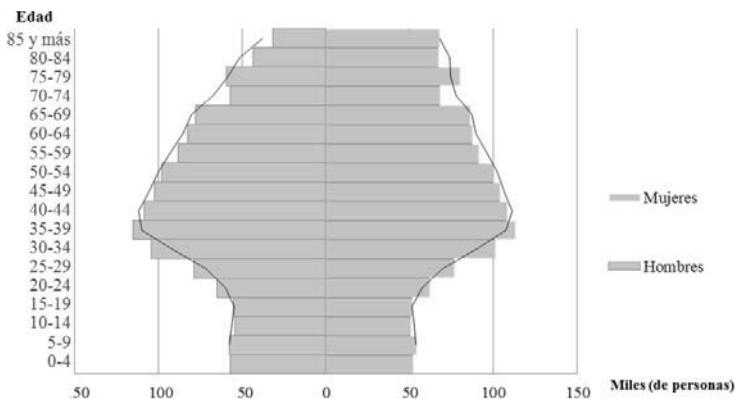
O papel do CGSIB coa xuventude foi moi reducido, malia que se ampliaron as materias e outras preferencias á parte da información afectiva-sexual, como os desordes alimenticios, a drogodependencia, o acoso escolar, o uso responsable das novas tecnoloxías e mesmo, a condución responsable. As administracións locais foron a competencia directa do Consorcio neste eido, aínda que xogaban un papel de cooperadores, ao permitir ampliar as demandas deste grupo social cara cursos formativos ou orientados cara estes temas por parte das concellerías competentes ou os programas municipais específicos.

3.4. Demanda global

Os cambios e conflitos sociais na sociedade galega influíron no aumento da demanda global dos servizos sociais que impulsara o CGSIB, do mesmo modo que as partidas orzamentarias para moitos destes servizos se reduciron estes últimos meses. Todo este contexto político afecta de maneira infinita ao alcance dos servizos solicitados pola poboación e máis, tendo en conta as características distintivas da sociedade galega. Constátase a necesidade de elaborar programas desenvolvidos polo aumento da demanda —basicamente no sector da dependencia e as persoas maiores— e mellorar a converxencia entre o sector público e privado.

Estes cambios de tendencia sociais estiveron repercutindo no alcance dos impulsos orientados á introdución da muller no mercado laboral e a reducir as súas tarefas e expectativas vitais (coidar nenos e familiares con dependencia). As cifras non son moi alentadoras, xa que a taxa de natalidade galega se sitúa no 1,07 segundo os últimos datos ofrecidos polo INE³, e o avellentamento progresivo da poboación constitúe unha das transformacións sociais máis representativas de Galicia. A simple vista, evitaríase empregar o termo “pirámide poboacional”, xa que a súa estrutura difire do seu propio significado, e pode ser algo parecido a esta figura xeométrica (ver Gráfico 4) a partir dos intervalos de 35 a 39 anos en adiante. As cifras de natalidade e esperanza de vida non son alentadoras nas futuras décadas e conforman un dos grandes retos a afrontar nos próximos anos para direccionar a futura política social (como o plan de dinamización xeográfica).

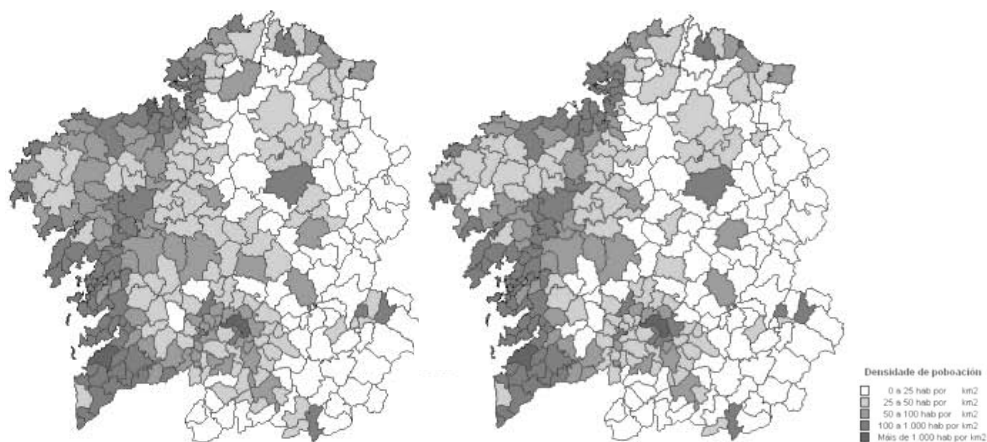
Gráfico 4: Poboación galega en 2013



Fonte: INE

O aumento das áreas rurais con escasa poboación, sobre todo nas provincias de Lugo e Orense, provoca o que se podería denominar as dúas *galicias*, unha rural e outra urbana. A evolución do mercado orixinará que, debido á oportunidade de negocio, só a Administración pública sexa quen de subministrar un mínimo de benestar nas áreas afectadas pola despoboación. Nun período tan curto de doce anos (Imaxe 2), conséntase unha relación inversamente proporcional: mentres que a costa atlántica de Pontevedra e norte e sur da Coruña presentan as ratio de densidade máis elevadas, as provincias orientais —agás concellos e comarcas concretas—, a súa densidade é moi baixa.

Imaxe 2: Densidade de poboación en Galicia entre 2000 e 2012



Fonte: IGE

3.5. Antecedentes e propósitos

A Constitución española proporcionou as ferramentas necesarias para adquirir un modelo de servizos sociais comunitario, aínda que os factores inherentes ao letargo histórico e a unha crise política, social e económica maniféstanse na situación deficitaria vinculada ao seu financiamento, malia as tímidas melloras aplicadas tras a Lei de Dependencia de 2006. Este modelo estatal outorgou ás CC.AA. a tarefa de prestación deste tipo de servizos públicos e tamén desencadeou as diferenzas competenciais que cada unha delas podería asumir. En Galicia, os inicios das consideracións legais sobre servizos sociais iniciouse tras a Lei 3/1987 de Servizos Sociais que, aínda que excesivamente prematura, permitiu asentar as bases da estrutura organizativa. O seguinte precepto do ano 1993, a Lei 4/1993 de Servizos Sociais, estruturou os tipos de equipamentos e cartas de servizos coordinado pola Xunta de Galicia, pero non foi ata a Lei 13/2008 de Servizos Sociais cando se recolleu a creación do CGSIB e a Axencia Galega de Servizos Sociais co fin de garantir a asistencia axeitada e reducir o illamento das zonas máis rurais con respecto ás máis urbanas.

O CGSIB careceu de calquera tipo de proxecto encamiñado a dirixir a comunicación corporativa e ao fomento das características específicas dos servizos que reciben os cidadáns por parte da administración autonómica. Con esta análise preténdese enfocar as estratexias

de marketing e aumentar o potencial dos servizos e a súa visibilidade na cidadanía e a súa orientación máis aos beneficiarios que aos beneficios.

4. IDENTIFICACIÓN DOS CLIENTES-CIDADÁNS

Os cinco ámbitos de actuación do CGSIB coa oferta de servizos están dirixidos a diversos tipos de *targets*.

- **Familia e infancia:** os clientes deste tipo de equipamentos son pais que, principalmente, por cuestións de tipo laboral, non poden asumir o coidado dos nenos durante boa parte do día. As condicións sociolaborais e as dificultades de compatibilizar a vida laboral e familiar limitan o número de fillos, e os que se acaban tendo, son atendidos e coidados con todo o que se lles poida ofrecer. Por iso, son cidadáns moi esixentes coa calidade dos equipos e os profesionais dos centros.
- **Persoas maiores:** os usuarios deste tipo de equipos presentan un grao de dependencia menor e, na maior parte dos casos, teñen familiares que se fan cargo deles e empregan o servizo dos centros de día como actividades socioterapéuticas e de apoio ás familias. Os fogares residenciais están dirixidos cara necesidades máis especiais dos usuarios con alto grao de dependencia e permiten ofrecer estancias permanentes ás persoas que esixen atencións máis específicas, mentres que as vivendas tuteladas son servizos enfocados a persoas cun alto grao de independencia.
- **Xuventude:** a maioría de programas dirixidos a este sector de poboación de entre 15 e 25 anos son xestionados polos centros Quérote+, especialmente coa programación de cursos educativos e formativos sobre as súas áreas de actuación nos centros de ensinanza.
- **Persoas en risco de exclusión social:** as persoas en risco de exclusión social son un sector de poboación que abrangue a internos e expresidentarios, toxicómanos ou alcohólicos en proceso de rehabilitación, minorías étnicas, perceptores da renda mínima de inserción, vítimas de violencia doméstica, persoas menores de 30 anos que estivesen tutelados pola Administración, inmigrantes de fóra da UE e emigrantes retornados con graves necesidades persoais e familiares. A diversidade do colectivo provoca deficiencias na xestión das súas necesidades específicas.
- **Mulleres vítimas de violencia de xénero e os seus fillos:** os dous centros especializados na atención a este tipo de persoas que xestionaba o CGSIB permitían apoiar o proceso de recuperación das mulleres (aumentar a súa autoestima e capacidade de toma de decisións, mellorar os seus lazos nas relacións sociais...) e o dos seus fillos durante unha estancia máxima de tres meses, aínda que cada caso é estudado para determinar o período necesario.

5. SEGMENTACIÓN DO MERCADO

A segmentación do público obxectivo serve para adaptar os produtos ou servizos aos seus mercados, trasladados neste caso á actividade do Sector Público. A Administración pública é incapaz de pechar a oferta de servizos a ningún cidadán, porque é un valor público gozado de forma colectiva (Alford, 2002), aínda que poden empregar certos requisitos disuasorios co fin de evitar a marxe de potenciais clientes, como a concreción nos obxectivos legais ou regulamentarios.

As técnicas de marketing impregnaron consciente ou inconscientemente todos os niveis de execución dos organismos públicos, pero estes seguen adoecendo de deseños adaptados

en moitas ocasións á súa situación concreta e seguen cometendo erros de principiante, como visualizar de forma homoxénea os segmentos de mercado e non ver os segmentos particulares, o propio individuo, o seu mercado-meta, e comprobar que estas necesidades se logran materializar a través da vía pública. A relación na que os cidadáns interactúan co Sector Público é similar á do mercado privado aínda que limitada e a súa relación pode constituir tres tipos de roles diferentes (Alford, 2002): o *customer* pagador (son subsidiarios dun servizo), beneficiarios (reciben un servizo/beneficio non pagan diñeiro en retribución do servizo) e o *obrigados* (a organización sométeos a obrigas legais).

6. ESTRATEXIAS DE MARKETING MIX

De igual modo que no periodismo existen os *topoi* ou as 6 W's (as rúbricas baixo as cales se poden clasificar os argumentos máis recorrentes da linguaxe), esta relación pódese vincular ás teorías de McCarthy, xa que segundo as propostas de Chías (1995), o marketing mix público pode organizarse desde este enfoque: *que* como produto, *como* como prezo, *por que* como promoción e *ónde* como distribución. Ademais, no caso dos servizos públicos (sociais) é preciso aplicar unha adaptación aos elementos desta *mestura* que require o marketing público (intanxibilidade dos servizos, tipo de clientes principal), coa suma de tres elementos máis (as 7P's): persoa, presenza física e proceso. Todas elas permiten manter unha comunicación cos consumidores.

6.1. Produto / servizo

Kotler e Lee (2007: 55) definen o produto como "*calquera cousa que pode ofrecer unha organización ou un individuo ao mercado para satisfacer un desexo ou unha necesidade*", mentres que os servizos públicos se explican polo predominio de obxectos públicos (a súa medición debe establecerse por indicadores sociais que marquen o resultado en base ao beneficio social ou ao capital social que se alcance na súa prestación), cidadanía fronte a consumidores (a relación entre os seus servizos públicos e aqueles que os empregan definiuse en termos de cidadanía máis que de consumidores) e consumidores multidimensionais (xeran beneficios individuais e sociais) (Chías, 1995).

Ambas as dúas definicións non inclúen dous factores que determinan estas actividades no Sector Público, como son a súa complexa proposición de valores e a dificultade de excluir a determinadas persoas do seu consumo. No caso dos servizos sociais prevalece a incerteza, derivada das propias condicións persoais dos usuarios e, ademais, a rivalidade no consumo (o usufruto dun ben por unha persoa impide o uso para outra) e a exclusión, xa que o acceso a un ben pode estar subordinado ao cumprimento de determinadas condicións (e.g. nivel de renda). Os produtos ou servizos raramente toman interese nas administracións públicas, en ocasións mesmo se desenvolven novos produtos ou servizos que carecen de demanda, e outras veces, os actores políticos teñen que facer un compromiso entre unha potencial perda de popularidade e a adopción de medidas que sexan beneficiosas para os cidadáns a longo prazo. A liña de servizos que ofrecía o CGSIB era moi ampla, porque prestaba servizos á infancia, xuventude, incorporación de persoas en risco de exclusión social e de terceira idade, aínda que os proxectos máis populares foron as escolas infantís (existe unha xerencia adxunta específica) e os centros de atención xerontolóxica (integrados polos centros de atención a maiores e o programa Xantar na Casa). Esta amplitude na gama de servizos tamén integra outro tipo de servizos complementarios como o cheque bebé, os centros de día, os fogares residenciais ou os centros de axuda a vítimas da violencia de xénero e servizos derivados dos

procesos legais (asesoramento xurídico). Forma parte desta estratexia o concepto de servución (deseño dos servizos), ligado ao establecemento de segmentos nos criterios de agrupación dos individuos para establecer uns criterios de homoxeneidade e heterocomposición.

No tocante ao ciclo de vida dos servizos, fíxose referencia a un concepto fundamental polo que se supón que lles sucede o mesmo que aos seres vivos: nacen, desenvólvense, acadan a madurez e morren. Este ciclo de vida discorre a través da relación cos clientes, porque os niveis de participación e utilización son máis relevantes que as vendas. Os deseños e o desenvolvemento dos servizos adoitan establecer leis ou formulacións xurídicas a partir da lexislación existente. En moitos casos, establécense normas que outorgan ou regulan o poder administrativo, orientan e controlan as actividades das Administracións.

O CGSIB non xestionaba unha soa marca ou imaxen corporativa. Non había unha única imaxe (como podería ser o propio logotipo), senón varias imaxes (Solano Santos, 2010). A identidade da organización é un conxunto de elementos que a identifican (Túñez, 2012) como organismo da administración pública e permiten ser unha ferramenta moi útil para proxectar a súa relación cos públicos, que Van Rekonet *al* definen como “a autorrepresentación dunha organización” e que se basea “na información dos sinais que ofrece unha organización sobre si mesma por medio do comportamento, a comunicación e o simbolismo, que son as súas formas de expresión”⁴. Esta cuestión clave, da reputación, se tense abordado en multitude de investigacións nas que se debate se a percepción que o público ten dunha organización é puramente perceptual (depende das percepcións dos seus *stakeholders*), experiencial (en base aos servizos que ofrece) ou unha mestura de ambas as dúas.

Imaxe 3: Algunhas das marcas identificadas ao longo da historia do CGSIB



Sobre o CGSIB pesaba a responsabilidade de respectar a identidade corporativa especificada no Decreto 409/2009, de uso de elementos básicos de identidade corporativa da Xunta de Galicia e que se fixo palpable coa edición do Manual de Identidade Corporativa. Así, esta cor identitaria mantíña a esencia da Administración autonómica, marcada polos tons que se identifican co azul cián da Xunta, e ampliábase a outros ámbitos da organización, como logosímbolos e materiais de oficina. No CGSIB tíñanse en conta as estratexias de *branding* (construción do valor de marca), especialmente no referido á arquitectura de marca, para ter en conta o punto de vista do cidadán e poder mellorar as percepcións da entidade e dalgúns marcas específicas, como A Galiña Azul.

6.2. Prezo

Por prezo enténdese *“a expresión do valor económico do produto que estará disposto a pagar segundo as utilidades percibidas, é un sinal que permite aos consumidores decidir como poden empregar os recursos económicos”* (Chías, 2008: 67). Porén, no eido dos servizos sociais, esta variable adoita ser secundaria —ou está invalidada—, xa que moitos servizos non se pagan (asesoramento ou tramitación de axudas públicas, cursos de inclusión social, cursos de asesoramento aos mozos) ou se exige por elas unha percepción económica, valorada en comparación aos prezos reais dispostos no mercado. Na súa fixación de prezos, o CGSIB tiña en conta a imaxe de personalización do servizo e o valor da demanda do mercado, entendida como o interese xeral da cidadanía. O proceso incluía unha ampla gama de tipos de pagamento e de consideración; de uso gratuito mediante taxas (escolas infantís, centros da rede xerontolóxica) ou mediante prezos públicos (Xantar na Casa).

A estratexia de fixación do prezo nos servizos sociais nunca remata. No caso do consorcio, os problemas ligados á crise económica remiten á subida dos prezos públicos que se aplican a moitos destes servizos. Por exemplo, así foron aplicados incrementos de prezos nas escolas infantís co Decreto 49/2012, de 19 de xaneiro (substancial no comedor escolar ou o horario ampliado).

6.3. Promoción

As actividades promocionais sempre foron un factor importante nas actividades da Administración pública e defínense como estratexias fundamentais empregadas polos gobernos para influenciar e fidelizar aos cidadáns en determinadas actitudes e comportamentos, así como para promover servizos que non son percibidos de xeito positivo polos cidadáns (e permite construír unha opinión fundada). A promoción pode confundirse coa publicidade, en tanto que realizan unha comunicación persuasiva para transformar os hábitos e intereses dos cidadáns, especialmente a curto prazo. O CGSIB aplicaba diferentes medios de promoción como a guía de servizos, boletíns, material impreso (calendarios, informes anuais, plans de actividades), columnas informativas ou execución de congresos, cursos ou xornadas didácticas). Ademais, é ineludible que a mellor promoción de instalacións e centros ou calidade dos servizos que desempeñaba o consorcio era aquela que transmitían os seus propios usuarios a outras persoas.

Predominaba, en xeral, a medida na promoción dos servizos e actividades (a causa da súa defunción teórica, que focalizaba o gasto deste recurso na propia consellería) e adoitábase empregar de forma terxiversada e narcisista nas canles dispoñibles para promocionar este tipo de actividades. No fundamental, a promoción do propio organismo dirccionaba en información puntual sobre cursos e interaccións con organizacións do medio. As áreas máis dinámicas e casualmente, as que menos poder operativo tiñan na organización eran a de xuventude e a da loita contra a violencia de xénero, porque tamén se beneficiaban de parte dos recursos estatais (campañas contra o consumo de drogas, condución responsable, prevención de enfermidades de transmisión sexual ou campañas anuais estatais de visualización da violencia doméstica —ou do 25 de novembro—, entre outras).

6.4. Distribución

O elemento de distribución referido á transferencia que se realiza dos servizos aos cidadáns marcaba a vantaxe competitiva do CGSIB, porque se caracterizou por establecer boa parte das institucións en áreas rurais, en base ás características sociodemográficas da poboación

galega e o seu medio físico, especialmente nos centros da rede de atención xerontolóxica. Grandesteban (2002) establece tres tipos de medios onde se producen os servizos e que son compoñentes de calidade: ambientais (calefacción, aire acondicionado, ruidos, limpeza...), deseño do lugar (arquitectura do lugar, iluminación, materiais, entradas, etc) e sociais (o persoal de contacto co público, ben sexa nas oficinas centrais como nos centros específicos).

As partes implicadas na distribución dun servizo son os provedores, os intermediarios e as persoas, e as alternativas posibles para distribuílos son a prestación directa (sen intermediarios) ou a prestación de axentes concertados (como se aplica na xestión indirecta dalgúns centros).

6.5. Persoas

Mais tendo en conta as premisas anteriores de marketing relacional, era posible orientar á entidade pública ao cidadán se non había un compromiso dos propios traballadores que formaban o CGSIB? Obviamente non, o enfoque exterior ten que estar complementado co enfoque interior, o da entidade pública, e o que se denomina marketing interno⁵. A cultura corporativa —ligada á identidade— está sometida a cambios estratéxicos e de actuación que son decididos internamente, e ten que ver coa relación entre a imaxe e a personalidade da organización para afianzar a reputación pública e estabilizar a relación cos seus públicos obxectivos internos e externos.

O marketing interno estendeuse nas organizacións a mediados da década de 1970, como un camiño para acadar os servizos de calidade (xestionar os procesos de interacción, centrarse nos valores dos elementos de negocio para ser empregados para engadir valor aos cidadáns e atraelos nun diálogo). A súa *raison d'être* está fundada na lóxica de que para satisfacer aos consumidores externos primeiro hai que satisfacer aos internos (é dicir, o persoal e traballadores da organización, aceptando as necesidades e capacidades dos empregados para participar na estratexia de marketing interno). Porén, a natureza burócrata das organizacións públicas e a dificultade dun desenvolvemento fiable poden permitir traballar contra a implementación do marketing interno sen unha organización (Proctor, 2007). En definitiva, o marketing interno busca convencer en determinados comportamentos. O marketing interno tamén ten que estar condicionado polo desenvolvemento da cultura de servizos, e esta ao mesmo tempo depende dunha dirección de liderado entre os postos directivos e os supervisores (motiven o interese polos servizos aos empregados), así como permitir a todo o equipo aceptar a misión da empresa e garantir que todos os traballadores teñan información continua e actualizada sobre promoción e novas estratexias orientadas a mellorar a calidade dos servizos.

6.6. Facilidades físicas

No caso específico do CGSIB, as facilidades físicas están plenamente relacionadas coa vantaxe competitiva de situar os centros nas zonas rurais e proporcionar todo tipo de instalacións que permitisen aos cidadáns elixilas antes que outras da competencia (e.g. establecer citas previas cos pais dos alumnos das escolas infantís como primeiro contacto, proporcionar teléfonos, mellorar as relacións persoais cos cidadáns-clientes con periodos progresivos de incorporación...).

6.7. Procesos

As empresas do sector viven nunha situación de expansión e reconversión, afectadas polos procesos de innovación tecnolóxicos, cos que se ven obrigados a adaptarse aos novos modelos organizativos e aos coñecementos actuais esixibles e legais.

7. POSICIONAMENTO DESEXADO E ALGUNHAS CONCLUSIÓNS

O posicionamento, concepto ligado ao de segmentación, determina a forma na que o organismo quere situar a súa oferta e como quere que esta sexa vista polos seus públicos-obxectivos. Trátase dun proceso no que remata conformando a imaxe e a percepción dos tipos de servizos que ofrecía o CGSIB na mente do cidadán. Este acadou unhas importantes cotas de satisfacción na execución da súa carta de servizos e un dos seus grandes atributos foi a súa posición como entidade pública dependente do goberno autonómico. Os servizos ofrecidos do organismo están posicionados como centros situados en instalacións de calidade, a boa capacitación dos seus profesionais e as garantías que ofrecen estes servizos públicos.

Este paso cara a Axencia Galega de Servizos Sociais é unha nova oportunidade para mellorar as carencias constatadas no CGSIB no ambiente de marketing público e a xestión derivada do departamento competente. A política leva meses ocupando os primeiros postos entre os temas de preocupación cidadá nas enquisas. As transformacións sociais implican novos modelos de goberno e actores políticos, que fracasan na súa falta de credibilidade e a degradación das institucións que representan. Neste novo proceso cómpre dar maiores facilidades na relación dos cidadáns coa Administración e permitir-lles expresarse a través dos medios sociais e as novas formas de comunicación, para avanzar cara unha sociedade participativa e responsable das súas decisións.

8. REFERENCIAS

- Alford, J. 2002. «Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective», *Public Administration Review*, 62 (2): 337-346.
- Arenilla Sáez, M. 2011. *Crisis y reforma de la Administración Pública*, A Coruña: Netbiblo.
- Barnes, J. G. 1994. «Close to the Consumer: but is it Really a Relationship? », *Journal of Marketing Management*, 10 (7): 561-570.
- Borden, N. H. 1984. «The concept of marketing mix», *Journal of Advertising Research*, 24 (4): 7-12.
- Canel, M.J. 2007. *Comunicación de las instituciones públicas*, Madrid: Tecnos.
- Chías, J. 1995. *Marketing público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*, Madrid: McGraw-Hill de Management.
- 2008. *El márketing*, Barcelona: Editorial UOC.
- Cox, H.L. 2001. *Governing from Center Stage. White House Communication Strategies During the Age of Television Politics*, New York: Hampton Press, Cresskill.
- Graber, D. 2003. *The Power of Communication. Managing information in public organizations*, Washington: CQPress.
- Grande Esteban, I. 2002. *Marketing de los servicios sociales*, Madrid: Editorial Síntesis, Colección Análisis e Intervención Social.
- Kotler, P. y Lee, N. 2007. *Marketing en el sector público*, Madrid: Prentice-Hall.
- Pasquier, M. y Villeneuve, J. P. 2012. *Marketing management and communication in the public sector*, Londres: Routledge.
- Proctor, T. 2007: *Public Sector Marketing*, Londres: FTPrenticeHall, Harlow.
- Rufín Moreno, R. C. Medina Molina. 2012. *Marketing Público: investigación, aplicaciones y estrategias*, Madrid: ESIC Editorial.
- Sancho Royo, D. 1999. *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*, Madrid: Editorial Tecnos.
- Solano Santos, L. F. 2010: «Análisis de la Imagen Corporativa: introducción a la Iconometría», *Estudios sobre el Mensaje Periódico*, 16: 457-467
- Túñez, M. 2012. *La gestión de la comunicación en las organizaciones*, Zamora: Editorial Comunicación Social.

Notas

1. La Ley 13/2008, del 3 de diciembre, retomaba la clasificación propuesta en la Ley de Servicios Sociales gallega de primera generación de 1987, y dejaba a un lado el nombre de "servicios de atención primaria" propuesto en la Ley 4/1993, de 14 de abril.
2. Estas instalaciones son definidas por la Xunta de Galicia como centros de atención a la infancia junto con las ludotecas, parques infantiles e guarderías (en principio es un panorama confuso, porque son descritas como los centros de atención a los menores de tres años, mientras que las escuelas infantiles se dirigen a los niños desde tres a seis años).
3. Galicia é a segunda comunidade autónoma que rexistra unha taxa tan baixa, e se esta situación non se reverte, nos próximos 40 anos a demografía sufrirá un descenso do 37%, alcanzando a cifra de 1.734.000 persoas (na actualidade hai 2,7 millóns). Os obxectivos do Plan Galego de Dinamización Demográfica son os de aumentar a taxa de natalidade al 1,5 en 2020.
4. Citado en Van Riel, C.B.M. 1997. *Comunicación corporativa*, Madrid: Prentice Hall (páx. 27-28).
5. Chías (1995) sinalaba dúas etapas na introdución do marketing no sector público, marcadas principalmente polo aumento da comunicación e promoción dos servizos existentes e pola introdución da orientación do cliente e a mentalidade ao público.

ALMA PAOLA TREJO PEÑA_(aptrejo@yahoo.com)_Universidade da Coruña, Galicia-España

Da política de *laissez-faire* á deportación masiva de mexicanos: o efecto da política migratoria estadounidense na migración mexicana



De la política de *laissez-faire* a la deportación masiva de mexicanos: el efecto de la política migratoria estadounidense en la migración mexicana

From Laissez-Faire Policy to the Massive Deportation of Mexicans: The Effect of U.S. Immigration Policy on Mexican Migration

& Resumo: O destino principal dos mexicanos que deciden emigrar, é Estados Unidos. Desde o século XIX ata os nosos días, a política interna estadounidense ocasionou efectos na migración de mexicanos que se dirixen a ese país. Co obxectivo de comprender como o fluxo migratorio mexicano evolucionou respecto á política migratoria estadounidense, este artigo analiza os cambios contextuais da política migratoria estadounidense e os efectos que tivo na poboación migrante mexicana. Conclúese, afirmando que a visibilidade de colectivos migratorios xera unha necesidade de control por parte da opinión pública estadounidense. Desde os oitenta faise perceptible a numerosa presenza de mexicanos nese país xerándose políticas restritivas locais e de control e vixilancia na fronteira mexicana. Así como a falta de xestión humanitaria por parte do goberno mexicano xerou un efecto recente de deportacións masivas de mexicanos durante a administración Obama.

& Palabras clave: política migratoria, migrantes mexicanos, control, México, Estados Unidos.

& Abstract: The United States of America is the main destination of Mexicans who decide to emigrate. From the nineteenth century until today, the U.S. domestic policy has caused effects in Mexican migration flows. In order to understand how Mexican migration flow evolved over the U.S. immigration policy, this article analyses the changes in the U.S. migration policy and the effects that it has provoked over Mexican migration flows. On the one hand, we conclude stating that visibility of certain citizenships generates a need to control migration in American public opinion. On the other hand, we affirm that since the 80's Mexican immigrants became more visible because it is numerical weight. Moreover, other factors, this

visibility generates are restrictive local policies and the need to control and surveillance the Mexican border. Recently, since Mexican authorities have not manage migration with a humanitarian scope, an Obama administration recent effect is massive Mexican deportations.

& Keywords: immigration policy, Mexican migrants, control, Mexico, the United States.

1. INTRODUCCIÓN

Fai dez anos parecía que a redución da emigración de mexicanos a Estados Unidos (EU) era pouco probable. Queda lonxe a cifra que se sostivo anualmente entre 1995 e 2004 de 600 mil mexicanos inmigrantes cada ano en EU (Passel et. al., 2012). Se nos baseabamos nas fontes de datos, desde 1970 ata o 2007 o saldo neto migratorio que amosaban para México era continuamente negativo (Passel et. al., 2012). Desde a década dos oitenta ata catro décadas máis tarde, o crecemento de mexicanos en EU era sostido e constante. Desde mediados dos anos noventa, as políticas de control e vixilancia fronteiriza de EU, tomaban forma de muros, cerrados, equipo tecnolóxico, pero os inmigrantes de orixe mexicana continuaron cruzando a EU, ata acadar 12 millóns no ano 2007.

Respecto á situación da poboación mexicana residente en EU, no ano 2000, co cambio do partido no poder en México, xurdiu unha esperanza por poñer o tema migratorio na axenda de diálogo entre os dous países. Os sucesivos mandatarios mexicanos (Felipe Calderón e Enrique Peña Nieto) non trataron o tema desde EU. Dado que, os mandatarios mexicanos se preocuparon pouco por xestionar a migración baixo unha ollada humanitaria, desde o goberno de Obama se construiu o escenario ideal para que ocorrera unha deportación masiva de mexicanos en EU.

A migración de mexicanos a EU é un fenómeno social que ten tres características que o diferencian doutras migracións que chegaron a EU, que son a súa historicidade¹, masividade² e veciñanza³ (Durand e Massey, 2003). A migración de mexicanos a ese país está asociada tanto ás decisións de política migratoria de EU, como a problemas internos en México. É imposible comprender a mobilidade poboacional entre estes dous países sen desentrañar a súa historia común (Ibíd.). Por iso, este artigo presenta unha exposición esquemática dos periodos históricos, os contextos nos dous países que afectaron ao fenómeno migratorio, as accións concretas de política migratoria de ambos os dous gobernos e as consecuencias que se derivan desas accións para a poboación mexicana que emigra a EU.

2. DO ENGANCHE Á MIGRACIÓN INDOCUMENTADA

No periodo de 1900 a 1920 ubícase a primeira etapa da migración mexicana a EU denominada a *fase do enganche* (Ibíd.), pois EU se abasteceu de man de obra mexicana para acadar os seus intereses económicos, pero EU non levou un rexistro dos mexicanos que estaban entrando ao país a través da súa fronteira terrestre, nin existían regulacións fronteirizas (Reisler, 1976). O goberno de EU tampouco logrou que os traballadores enganchados regresasen ás súas comunidades de orixe ao concluír os seus traballos (Sherry, 2004).

Cadro 1: Periodos, contexto, accións de política migratoria e consecuencias para os migrantes mexicanos en EU de finais do século XIX e principios do século XX

Periodo	Contexto	Accións de política migratoria	Consecuencias para a poboación migrante mexicana
1840-1848 1870-1910	<ul style="list-style-type: none"> – Laissez-faire – Tratado Guadalupe Hidalgo. – Concesión de terras a estadounidenses no sur de EU. – Porfiriato. 	Pouca interferencia do goberno de EU en materia migratoria respecto a México.	<ul style="list-style-type: none"> – Aberto recrutamento de traballadores mexicanos. – Presenza mexicana no exército de EU. – Refuxiados da ditadura.
Primeiros anos do século XIX 1908	Necesidade de man de obra por parte de EU.	<ul style="list-style-type: none"> – Enganche privado e semiforzado. – O goberno de EU non levaba rexistro dos mexicanos que entraban pola súa fronteira terrestre. 	<ul style="list-style-type: none"> – Ingreso de poboación de orixe mexicana pola fronteira terrestre estadounidense. – Incremento da poboación de orixe mexicana en EU.
1910	Revolución mexicana.	Ambiente hostil en México.	<ul style="list-style-type: none"> – Mexicanos que foxen da revolución a EU. – Incremento da poboación de orixe mexicana en EU.
1914-1918	Participación de EU na 1ª Guerra Mundial.	<ul style="list-style-type: none"> – Abandono temporal de empregos polos estadounidenses e necesidade de mexicanos no campo de batalla e laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> – Disponibilidade de man de obra mexicana. – Continúa incrementándose a poboación de orixe mexicana en EU.

Fonte: Sherry (2004), Durand e Massey (2003)

Entre 1910 e 1918, produciuse un aumento da poboación mexicana en territorio estadounidense pola revolución mexicana e o ingreso de EU á primeira guerra mundial. Este último feiro xera a necesidade de inmigrantes mexicanos, xa sexa para combater no campo de batalla ou para suplir poboación que se atopaba na fronte de guerra (Durand e Massey, 2013).

Un fluxo migratorio mexicano ingresou a territorio estadounidense a través dun sistema de contratación de man de obra privada e semiforzada. O perfil dos migrantes era basicamente de varóns xóvenes, capaces de cubrir a demanda laboral requirida polos empregadores a un baixo custo. Desde esta época, orixínase o peculiar nexo entre as necesidades da economía estadounidense e un tipo de traballadores mexicanos. As decisións do goberno de EU comezan a definir un tipo de perfil dos migrantes mexicanos. Durante estes anos, tanto o contexto histórico como as accións de política migratoria (ou ausencia da mesma) nos dous países, incentivan o aumento de poboación de orixe mexicana en EU.

Un segundo periodo da emigración mexicana a EU iníciase en 1923 e corresponde á época ou *fase das deportacións* (Ibíd.), que é caracterizada por tres ciclos de retorno masivo e un de deportacións realizadas pola Patrulla Fronteiriza. En 1923, co obxectivo de levar a cabo o mantemento das vías férreas en Chicago, contratouse a máis de 2,000 traballadores mexicanos (Ibíd.). Un ano despois, en 1924, creouse a patrulla fronteiriza e tiveron lugar as primeiras devolucións dos traballadores mexicanos. A falta de oportunidades laborais causada pola gran depresión económica de 1929, ocasionou unha diminución da poboación mexicana en EU. A vinculación dunha necesidade do mercado laboral estadounidense demandou unha oferta de traballadores que é cuberta por mexicanos.

Cadro 2. Periodos, contexto, accións de política migratoria e consecuencias para os migrantes mexicanos en EU de 1923 a 1929

Periodo	Contexto	Accións de política migratoria	Consecuencias para a poboación migrante mexicana
1923	Necesidade de ampliar as liñas ferroviarias en EU.	Preferencia de traballadores mexicanos sobre traballadores asiáticos.	Establecemento de novas rutas asociadas aos FFCC que enlazan espazos de orixe en México e destino en EU.
1924	Necesidade en EU de controlar o fluxo mexicano.	Creación da patrulla fronteiriza.	Retorno obrigado e devolución de migrantes a México.
1929-1933	Gran depresión en EU.	Restrición de oportunidades laborais en EU para mexicanos.	Retorno de migrantes a territorio mexicano.

Fonte: Sherry (2004), Durand e Massey (2003)

3. OS PROGRAMAS DE TRABALLADORES: A ÉPOCA DOS BRACEIROS

A terceira etapa da migración mexicana a EU, que abrangue de 1942 a 1964, é coñecida como o *periodo braceiro* (Durand e Massey, 2003). Os convenios bilaterais de traballadores temporais coñecidos como *Programas Braceiros*⁴ (PB), foron a resposta do goberno estadounidense ante as demandas laborais en EU, sen perder o control do fluxo mexicano que ingresaba ao seu territorio.

Ao concluir a Segunda Guerra Mundial, a economía de EU continuou requirindo traballadores estranxeiros para abastecer o seu mercado laboral. A partir das necesidades en EU, determináronse os lugares de destino nese país e as zonas de recrutamento en México (hoxe coñecidos como *rexións tradicionais* de emigración). No *periodo braceiro*, o perfil dos inmigrantes mexicanos correspondeu a un fluxo de traballadores varóns, orixinarios do medio rural, solteiros, de baixa escolaridade, contratados temporalmente e empregados en traballos do sector primario, principalmente en actividades agrícolas en EU (Castillo, 1995). Unha consecuencia non prevista do recrutamento de mexicanos a través dos PB, foi a falta

de medidas para asegurar o seu retorno. Indirectamente incentivouse a outros membros das comunidades expulsoras a seguir ou reunirse cos seus familiares que xa radicaban en EU (Sherry, 2004).

Ata finais dos anos 60's o perfil sociodemográfico dos migrantes aparecía como invariable e correspondía –como xa se mencionou– a homes xóvenes de orixe rural cuxa ocupación comunmente era en actividades agrícolas (Gastelum, 1991). A partir dos anos 70s', o perfil redefiniuse con referencia ás rexións de orixe e destino e ás características sociodemográficas dos migrantes (Francisco Alba, 1999). Nos anos 80's, obsérvase que son variados os elementos que modifican o perfil da migración mexicana. O cambio radica no volume e modalidade dos fluxos (Verduzco, 2005).

Cadro 3: Periodos, contexto, accións de política migratoria e consecuencias para os migrantes mexicanos en EU de 1942 a 1964

Periodo	Contexto	Accións de política migratoria	Consecuencias para a poboación migrante mexicana
1942-1947	– Necesidade de traballadores agrícolas temporais.	– Primeiro programa braceiro.	– Migración mexicana temporal, maioritariamente masculina e de orixe rural a EU.
1951-1964	– Os empregadores en EU seguían contratando a traballadores mexicanos. – Recuperación económica de EU ao concluir a guerra.	– Segundo programa braceiro. – Continua necesidade de forza de traballo mexicana en EU.	Resolveuse a demanda laboral en EU sen perder o control do fluxo por parte de EU.

Fonte: Sherry (2004), Durand e Massey (2003)

4. POLÍTICAS MIGRATORIAS SELECTIVAS E REDEFINICIÓN DO PATRÓN MIGRATORIO

A partir de 1965, EU implementouse unha inmigración selectiva de traballadores baseada nun sistema de cotas por país, que limitaba certos fluxos e incentivaba outros, dificultouse o libre tránsito da fronteira e realizáronse deportacións sistemáticas de traballadores indocumentados. As transformacións da política migratoria estadounidense redefiniron o patrón migratorio e o perfil dos migrantes mexicanos.

Na *fase de enganche*, as rutas dos fluxos estiveron orientadas polas necesidades do mercado laboral en localidades tan distantes como Chicago ou espazos fronteirizos en Texas e California. Nas fases sucesivas, especialmente durante o PB, incrementouse o asentamento de mexicanos nos EU, atraídos tanto polas oportunidades laborais como polas redes sociais. Porén, co fin do PB e as subsequentes deportacións masivas comezou a restrinxirse o paso pola fronteira.

Entre a poboación mexicana que residira ou traballara sen documentos en EU, que regularizaron a súa estancia laboral ou residencial baixo algún dos programas de *Immigration*

Reform and Control Act (coñecida como IRCA polas súas siglas en inglés) ou tiveron a oportunidade de mobilizar á súa familia a través da opción de reunificación, experimentaron unha redefinición nos seus patróns de circularidade, que consistía en idas recorrentes ao país orixe e retornos laborais a EU, cambiando cara estancias máis prolongadas, e mesmo observando unha tendencia a establecer a súa residencia en EU (Massey e Durand, 2003). Estes feitos permiten postular que o perfil dos traballadores mexicanos e as rutas que enlazan os seus lugares de orixe e destino, así como as rutas de ingreso e retorno, se atopan intimamente relacionados coas accións políticas do goberno estadounidense.

O proceso de amnistía e o programa de traballadores agrícolas asociados a IRCA permitiron a legalización de 2.3 millóns de mexicanos indocumentados. Posteriormente, presentouse unha diferenza nos perfís e rutas de ingreso a EU asociadas ao uso de documentos ou regularizaron a súa situación, os que continuarán empregando as rutas tradicionais de ingreso a territorio estadounidense. En contraste, os indocumentados deberán buscar zonas alternativas para internarse a EU. Igualmente, os seus perfís amosarán notables diferenzas asociadas á tradición migratoria dos seus lugares habituais de residencia.

Cadro 4: Periodos, contexto, accións de política migratoria e consecuencias para os migrantes mexicanos en EU de 1965 a 1986

Periodo	Contexto	Accións de política migratoria	Consecuencias para a poboación migrante mexicana
1965-1981	Fin dos Programas de Braceiros.	<ul style="list-style-type: none"> - Establecemento do sistema de cotas. - EU optou por controlar o fluxo procedente de México. 	<ul style="list-style-type: none"> - Deportación sistemática dos traballadores indocumentados - Control fronteirizo
1982	Caída dos prezos mundiais do petróleo Crise en México		<ul style="list-style-type: none"> - Continúa a deportación sistemática de traballadores indocumentados.
1986	Percepción de perda do control da fronteira.	<p>IRCA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Amnistía para migrantes con experiencia migratoria. - Programa para traballadores agrícolas. - Proposta de reforzo substancial das medidas de control fronteirizo. - Proposta de medidas e sancións a empregadores. 	<ul style="list-style-type: none"> - Transformación do patrón de migración circular mexicana cara un patrón de maior establecemento e residencia en EU. - Incrementase o orzamento do Servizo de Inmigración e Naturalización (INS).

Fonte: Sherry (2004), Durand e Massey (2003)

5. POLÍTICA DE CONTROL FRONTEIRIZO E CAMBIO DE RUTAS

O período que vai de 1987 a 2006 denomínase fase de legalización e migración clandestina, e nesta etapa redefínese o patrón migratorio de México a EU (Durand e Massey, 2003). Grazas a IRCA, entre 1987 e 1989, os migrantes orixinarios das rexións de longa tradición migratoria⁶ e da rexión fronteiriza mexicana lograron regularizar a súa estancia en EU (Ibíd.). Os migrantes procedentes de rexións con menor tradición migratoria, especialmente aqueles orixinarios de entidades que comezan a participar no fluxo migratorio nos últimos vinte anos do século XX, empregaban rutas tradicionais para ir e volver aos dous países. Porén, o feito de posuír documentos orixina diferenzas entre os migrantes das diferentes rexións.

No ano 1993, inician en EU unha serie de operativos de control e vixilancia fronteiriza. Estes sitios eran empregados polos migrantes procedentes de rexións tradicionais e fronteirizas. Os migrantes procedentes de rexións novas, emerxentes e do sur-sudeste de México, carentes de experiencia migratoria, comezaron a improvisar novas rutas de acceso indocumentado, por sitios menos vixiados mais con condicións ambientais e xeográficas adversas.

Nos anos 1990's en EU xorde unha preocupación sobre a presenza de poboación hispana. Contrariamente aos sustentos realizados por Fukuyama (1992) a finais da década dos anos 1980's, nos anos noventa Samuel Huntington (1996) consideraba á inmigración mexicana un dos retos do goberno estadounidense. Á par, os fluxos de migración cara os países máis industrializados aumentaron, provocando oposición pública e a implementación de medidas de control á inmigración (Cornelius e Rosenblum, 2004).

Co fin da Guerra Fría, EU redefiniu a súa concepción de seguridade nacional. Ao respecto, Fukuyama postula que triunfara un só tipo de goberno capitalista, con tendencias inclinadas ao liberalismo comercial. Huntington contrasta este sustento no seu artigo *El Choque de las Civilizaciones*. O artigo, publicado na revista *Foreign Affairs*, augura os novos desafíos para o capitalismo de EU -modelo económico triunfador da guerra fría- e por primeira vez cómpre poñer atención no crecemento da poboación de orixe hispana en EU; o devandito texto marca o inicio cara unha "nova historia". Dez anos máis tarde, Huntington cuestiona a identidade estadounidense ante a ameaza dunha inmigración latina en continuo aumento, que non comparte o credo americano, a cultura anglosaxona, a ética do traballo e por ser indocumentados. Para Huntington (2004) a máis significativa é a inmigración mexicana, argumenta que é alarmante pola contigüidade xeográfica, pola súa concentración masiva nalgúns estados de EU como en California, onde o diferencial salarial seduce aos migrantes mexicanos a buscar mellores condicións de vida.

Respecto ao papel do Estado fronte ao desafío de controlar a migración distintos autores sinalan que:

- a) A presión pública inflúe no tipo de política de control fronteirizo a seguir (Andreas, 2000).
- b) Os grupos de interese nacional ou grupos internos, institucións políticas, propietarios de terra e capital inflúen tanto no modelo como nas medidas de control dos fluxos non autorizados de migrantes económicos (Cornelius e Rosenblum, 2004).
- c) Un aumento no orzamento para controlar a fronteira reflíctese nunha estratexia de concentración de persoal e tecnoloxía (GAO, 1997).

Ao comezo da década dos noventa, a opinión pública en EU incidiu na política de control fronteirizo. Esa política, que se caracterizara por ser de baixa intensidade, redefiniuse nunha escalada de lexislacións restritivas e accións da Patrulla Fronteiriza, do INS, e operativos militares. O endurecemento migratorio concentrou os esforzos na área fronteiriza con

México, para amosar unha fronteira limpa e segura e responder á presión interna en EU (Andreas, 2000).

Co presidente Clinton, o INS dificultou a entrada non autorizada de persoas e o emprego de equipos de seguridade de avanzada tecnoloxía para detectar a súa presenza na fronteira con México. O aumento do orzamento para controlar a fronteira levou a que, a partir de 1993, se tomara por primeira vez con seriedade o endurecemento da súa vixilancia e control (Cornelius, 2001). En febreiro de 1994, o procurador xeral de EU anunciou nun reporte a nova estratexia a seguir para o reforzamento fronteirizo. Esta estratexia recibiu o nome de *prevención para a detención*. De acordo co reporte, en 1993 os datos amosaban que, mentres as detencións diminuían nos sectores tradicionais de entrada, se experimentaba un aumento en novos puntos de ingreso (GAO, 1997).

A Patrulla Fronteiriza concentrou o reforzamento da vixilancia nos segmentos localizados nas áreas urbanas visibles, que á vez eran os lugares empregados para o cruce migratorio indocumentado. Os esforzos traducíronse en distintos operativos aos que se lles deron denominacións específicas: en 1993 “Operation Hold-the-Line” no Paso (Texas), en 1994 “Operation Gatekeeper” no Sector San Diego, no mesmo ano “Operation Safeguard” en Arizona e en 1997 “Operation Río Grande” en Texas. Para as autoridades estadounidenses, o aumento das aprehensións na fronteira amosan o éxito dos operativos (Cornelius, 2001). Con estes operativos, a probabilidade de ser aprehendidos incrementouse. Esta situación tivo efectos tanto no patrón de circularidade como nas rutas de ingreso, e o requirimento e custo por contratar un guía no autorizado para el cruce da fronteira⁶.

Cadro 5: Periodos, contexto, accións de política migratoria e consecuencias para os migrantes mexicanos en Estados Unidos de 1987 a 2001

Periodo	Contexto	Accións de política migratoria	Consecuencias para a poboación migrante mexicana
1987-1989	Recoñécese a necesidade de traballadores en EU.	IRCA.	– Éxito da amnistía. – Fracaso das accións para empregadores e control fronteirizo.
1990	Percepcións: a) Aumento do fluxo indocumentado cruzando a fronteira. b) Perda de control por parte do Estado.	Presión pública ao Estado para asegurar a fronteira terrestre con México. Identificación de áreas empregadas para o paso indocumentado	– Escalada de endurecemento fronteirizo. – Necesidade de desviar o fluxo migratorio indocumentado de áreas urbanas a zonas menos visibles.

Periodo	Contexto	Accións de política migratoria	Consecuencias para a poboación migrante mexicana
1993	Visualización da migración mexicana como un problema de competencia interna de EU.	Operativo Hold the Line en El Paso, Texas.	– Cambio de rutas cara novas e máis hostís zonas de paso.
1994	Entrada en vigor do TLC (Excluindo o tema migratorio).	Operación Gardián en San Diego, California. Operación Safeguard en Arizona.	– A crise económica en México incentiva a emigración mexicana a EU.
1996	Apróbase en México a dobre nacionalidade.	IIRIRA ⁷	– Aumento da naturalización de mexicanos en EU.
1997		Operación Río Grande en Texas.	– Desvío das rutas da canle tradicional do fluxo.
2000	Bono democrático en México: credibilidade favorable para a negociación en materia migratoria.	Proposta mexicana de Acordo Migratorio – Regularización 3.5 millóns de indocumentados – Programa de traballadores temporais – Visas para reunificación familiar e traballo – Seguridade fronteiriza – Apoio a programas de desenvolvemento rexional	
Después 11-09-2001	“América en guerra”	– Estratexia de Seguridade Nacional para evitar a vulnerabilidade na fronteira estadounidense.	– Abandono da proposta para un acordo migratorio.

Fonte: Sherry (2004), Durand e Massey (2003), Hungtington (1996 e 2004), Márquez (1998).

Entre as consecuencias da aplicación dos operativos, diversidade de autores mencionaron as seguintes⁸:

Os inmigrantes permaneceron dentro do territorio estadounidense por máis tempo ou definitivamente.

- Sofisticáronse os métodos e estratexias empregados polos coiotes e o seu pagamento.
- Aumentou o uso de documentos falsificados.

- Redefiníronse as rutas de ingreso que tradicionalmente eran empregadas polos migrantes indocumentados.
- Os migrantes cruzaron por áreas periféricas expoñendo as súas vidas a condicións ambientais e xeográficas extremas. As mortes na fronteira ocorren en sitios de difícil acceso e onde as condicións climáticas son máis adversas.
- A maior concentración no número de aprehensións ocorre en sitios distintos aos que tradicionalmente se caracterizaban por un alto número destas.

6. DAS PROMESAS DE DIÁLOGO E COLABORACIÓN BILATERAL Á SEGURIDADE PARA AMÉRICA DO NORTE

No ano 2000, grazas ao chamado “bono democrático”, ao iniciar a presidencia Vicente Fox, o estado mexicano adquiriu a credibilidade da que prescindiu por varias décadas. Este feito influíu para que EU, país que se oufana de promover a democracia global, recoñecese esta nova condición de México. Ao iniciar a presidencia de George W. Bush, a súa primeira visita internacional foi a México. Nesa época, parecía existir unha notable similitude de intereses e actitudes entre ambos os dous mandatarios. Contexto que foi aproveitado por Jorge Castañeda, Secretario de Relacións Exteriores, quen puxo na mesa de diálogo cos EU o tema migratorio. Esta iniciativa ubicou o tema migratorio como prioridade na axenda mexicana e levou ao presidente Fox a visitar ao seu homólogo en EU. Un efecto foi que nos EU se retomou o discurso en contra da migración indocumentada e a necesidade continua de incrementar a seguridade da fronteira.

Cos acontecementos ocorridos en EU o 11 de setembro de 2001, por primeira vez se amosa que EU é vulnerable dentro do seu territorio nacional. En resposta, ese país declárase “en guerra” e en pro do fortalecemento da súa seguridade interna (Márquez, 2005). Un dos primeiros obxectivos por acadar foi fortalecer a seguridade das fronteiras, chegándose á sinatura da *Alianza para a Seguridade e a Prosperidade de América do Norte* (ASPAN). Esta alianza deu como resultado os acordos de fronteiras intelixentes asinados en 2001 e 2002 por México, EU e Canadá. (Benítez e Rodríguez, 2006). (Ver cadro 6).

Como reacción aos ataques terroristas do 11 de setembro de 2001, EU visualiza a opción de aliarse co seu veciño do sur. As tres áreas de *seguridade* que se trataron na negociación deste acordo amosan a importancia que EU outorga á *seguridade fronteiriza*. O territorio fronteirizo, por onde tradicionalmente transitan en forma documentada e indocumentada migrantes mexicanos, adquire un carácter estratéxico e é percibido como unha área estratéxica común para os dous estados. Se ben o fluxo de bens e a infraestrutura fronteiriza son incluídas na negociación, un dos eixes problemáticos é o do fluxo de persoas. Aínda que se pon especial énfase no ingreso autorizado, denótase unha constante preocupación polo ingreso indocumentado, afirmándose este feito no punto de disuasión de polleros, asumíndose que seguen a ocorrer ingresos non autorizados e que se deben endurecer as rutas de entrada a territorio estadounidense. O concepto de fronteiras seguras e intelixentes inclúe a seguridade das fronteiras ferroviarias. Convén sinalar que este medio de transporte foi de grande importancia para aumentar o ingreso da poboación mexicana a EU e de definición das rutas empregadas desde o século XIX⁹.

Cadro 6. Compromisos sobre fronteiras intelixentes entre México, EU e Canadá

Seguridade da infraestrutura.	Seguridade no fluxo de persoas.	Seguridade no fluxo de bens.
<ul style="list-style-type: none"> – Planeamento a longo prazo. – Mellora no fluxo de colos de botella fronteirizos. – Protección para a infraestrutura. – Harmonización dos puntos de entrada aos portos. – Exhibición de proxectos. – Cooperación en puntos de paso fronteirizo. – Financiamento de proxectos fronteirizos. 	<ul style="list-style-type: none"> – Viaxeiros con documentación previamente revisada. – Información avanzada sobre pasaxeiros. – Viaxes de negocios polo Tratado de Libre Comercio de América do Norte (TLCAN). – Fronteiras seguras e disuasión de polleros. – Consulta respecto á política de expedición de visas. – Adestramento conxunto. – Bases de datos conxuntas. – Revisión de persoas procedentes de terceiros países. 	<ul style="list-style-type: none"> – Cooperación entre os sectores privado e público. – Intercambio electrónico de información. – Seguridade no transporte marítimo de bens. – Cooperación tecnolóxica. – Seguridade en redes ferroviarias. – Combate á fraude. – Intercepción de contrabando.

Fonte: Elaboración propia con información de Benítez e Rodríguez, 2006 pp. 10.

Tomando en conta que desde o inicio da década dos noventa se realizaron unha serie de operativos fronteirizos en resposta a esixencias e presións de distintos grupos nacionais de interese, xeráronse percepcións de que existía unha perda de control por parte de EU ante un continuo aumento do fluxo indocumentado cruzando a fronteira sur de EU.

*“En EU as políticas de seguridade da patria iniciáronse coa emisión da **Acta patriótica** en outubro de 2001”* (Benítez e Rodríguez, 2006: 9). Dado o feito de que *América se atopaba en guerra¹⁰*, a sinatura da ASPAN resultaba de vital importancia para incrementar a seguridade interna de EU, que unicamente se acadaría coa cooperación dos seus veciños. *“Neste sentido, os ataques a Estados Unidos abriron o camiño a un novo pensamento xeopolítico hiperrealista, onde os primeiros elementos estratéxicos por considerar se deron na protección das fronteiras de EU, involucrando de inmediato a busca da cooperación con Canadá e México.”* (Benítez e Rodríguez, 2006: 9)

Cadro 7. Periodos, contexto, accións de política migratoria e consecuencias para os migrantes mexicanos en EU, 2001 a 2013

Periodo	Contexto	Accións de política migratoria	Consecuencias para a poboación migrante mexicana
2001	Protexer as fronteiras de EU Plan Fronteira Sur	Acordo de fronteiras intelixentes con Canadá.	Mortes de inmigrantes mexicanos.
2002	Continúa a necesidade de establecer alianzas para protexer as fronteiras de EU	Acordo de fronteiras intelixentes con México Crea departamento de Seguridade interna de EU.	Incremento da vixilancia e o control na fronteira con México.
2004	Exercer soberanía de maneira efectiva. O operativo en Arizona non diminuíu o fluxo de ingreso.	Novos riscos e ameazas á seguridade nacional: terrorismo. Novo operativo en Arizona.	– Incremento das mortes de mexicanos polo Deserto de Arizona. – Reforma institucional en México: por recomendación de EU en México apróbase unha lexislación de Seguridade Nacional. – Sistema Integral de Operación Migratoria
2005	Debate en EU e percepción da opinión pública de que non se controla a fronteira.	Alianza para a Seguridade e Prosperidade en América do Norte (ASPAN)	Incrementáronse aínda máis os riscos e mortes nas novas rutas.
2006	Eleccións xerais en México e lexislativas en EU – Voto mexicano no estranxeiro	Proposta lexislativa estadounidense para asegurar un fluxo migratorio ordenado. – Uso da Garda Nacional na Fronteira entre México e EU.	– Marcha polos dereitos de migrantes de orixe mexicana en EU. – Proposta de traballadores temporais. – Nova lei de poboación en México. – Desmigratización da axenda.

Periodo	Contexto	Accións de política migratoria	Consecuencias para a poboación migrante mexicana
2008-2011	Crise económica e financeira	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativa Mérida - Diminución de emprego para os migrantes Incremento das deportacións - Leis restritivas en Alabama, Arizona e Georgia 	<ul style="list-style-type: none"> - Retorno de migrantes mexicanos - En 2010 a migración mexicana irregular neta a Estados Unidos chegou a cero. - En 2010 aconteceu o masacre de San Fernando - Inseguridade en México leva a empresarios a EU
2012-2013	Reelección Obama	<ul style="list-style-type: none"> - Incumprimento da Reforma migratoria. - Lexislacións antiinmigrantes 	<ul style="list-style-type: none"> - Xurdimento dos dreamers - Caravanas contra violencia

Fonte: Márquez (1998), Sherry (2004), Durand e Massey (2003), Hungtinton (2004), Rozental et al. (2005), Casillas (2006), Artola (2006).

7. DA EXTERNALIZACIÓN DE FRONTEIRAS¹¹ ÁS DEPORTACIÓN MASIVAS DE MEXICANOS

Desde a fase de deportacións en 1923, a falta de acción dos gobernantes mexicanos contrastou coa implementación de políticas de control migratorio estadounidense. A fronteira estadounidense foi expandida, agora non son os límites da fronteira norte mexicana con EU os que definen o ingreso de migrantes que se dirixen a EU. Actualmente existe unha gran colaboración entre México e EU para obstaculizar o paso dos migrantes centroamericanos en tránsito e os novos límites da fronteira estadounidense externalizada comezan no Suchiate.

Durante a presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), diversos especialistas, organizacións civís e gobernantes centroamericanos coincidiron na falta de resolución de temas como a seguridade e dereitos humanos para os migrantes en tránsito por territorio mexicano. O efecto máis lamentable que tivo esta incapacidade de proporcionar un trato humanitario aos migrantes que transitan por México ocorreu en 2010, cando a morte alcanzou a 72 migrantes centroamericanos, vítimas do crime organizado, nun rancho tamaulipeco¹² de San Fernando.

No contexto de deportacións masivas do goberno de Obama pesa máis na xestión e control migratorio a definición do tipo de accións do goberno estadounidense. Precisamente, unha consecuencia das deportacións masivas foi no 2012 cando comezou a propagación de novas nos medios de comunicación e traballos académicos sobre o efecto que tivo unha política antiinmigrante en EU, é a redución do saldo neto migratorio de mexicanos. Porén tamén influíu neste decrecemento a crise económica de EU que comezou en 2008. Segundo datos do Instituto Nacional de Migración de México, en 2013 foron deportados de EU 300 mil mexicanos.

No Cumio de Líderes de Norteamérica en Toluca, México, en febreiro de 2014, novamente fomos testemuñas da omisión do tema migratorio no encontro dos primeiros mandatarios de México, EU e Canadá. De entre os 25 temas tratados neste cumio primaron a seguridade fronteiriza, o comercio e o transporte e respecto á mobilidade humana só se mencionou o combate ao tráfico de persoas. Tal parece que, mentres se trate o tema de seguridade, os mandatarios de EU e Canadá están satisfeitos, e mentres as nosas autoridades sigan a ignorar a realidade dos emigrantes mexicanos en EU seremos testemuñas de leis antiinmigrantes, separacións de familias, expulsión dos dreamers¹³, e dun aumento continuo das deportacións de mexicanos desde EU.

8. CONSIDERACIÓNS FINAIS

Malia que EU é unha nación formada por inmigrantes, ao longo da súa historia xeráronse diversos movementos en contra das migracións, principalmente cando estas se volven relativamente numerosas. (Portes e Rumbaut, 1996). A visibilidade de colectivos migratorios visibles xera unha necesidade de control por parte da opinión pública estadounidense.

Nas diversas manifestacións nativistas que se presentaron ao longo da historia de EU, criticáronse os mesmos aspectos en relación con outros grupos migratorios procedentes de diversas rexións do mundo. Entre eles se poden mencionar: os sucesos de finais do século XVIII en contra de alemáns e franceses; o “sentimento” anti-irlandés xurdido a mediados do século XIX; a Acta de restrición da inmigración chinesa de 1882; o anti-mexicanismo e anti-europeísmo do leste en 1920; o movemento anti-xaponés de 1942 a 1946; a hostilidade cara mexicanos e latinos promovida desde principios dos anos noventa por autores como Samuel Huntington. Finalmente, a partir dos sucesos do 11 de setembro de 2001, xérase un forte movemento de rexeitamento a todo o relacionado co islámico (Cornelius 2006).

Segundo Susan Martin (2003), existiron catro grupos que inciden na política de inmigración estadounidense: os avogados (*advocates*), os integracionistas (*integrationists*), aqueles que favorecen o libre mercado (*free-marketeers*) e os restricionistas (*restriccionistas*). Estes catro grupos teñen as súas raíces na historia de EU e relaciónanse cos seguintes modelos: o modelo de Pennsylvania¹⁴, o modelo de Massachussets¹⁵ e o modelo de Virginia¹⁶.

A partir da década dos anos oitenta, data en que se fixo evidente o aumento da poboación nacida en México residente nos EU, incrementáronse as accións para controlar e restrinxir o ingreso de mexicanos a EU. Claramente, o efecto post IRCA e a presenza de 11.1 millóns de mexicanos no ano 2006¹⁷ tiveron como consecuencia un sentimento anti-mexicano. Algúns políticos usaron como lema de campaña discursos que promovían a diminución de migrantes mexicanos en EU¹⁸.

De acordo a Massey e Durand (2003), a migración entre México e EU ten ciclos de 20 a 22 anos, nos cales se pode identificar un certo patrón ou perfil migratorio; despois de que se cumpre ese periodo preséntanse accións políticas como os programas braceiros, a era dos indocumentados, IRCA ou o actual debate acontecido 20 anos despois de IRCA baixo un contexto moi diferente. Estes feitos coincidirían cun novo ciclo na definición da política migratoria en EU, ciclos que acontecen aproximadamente cada 20 anos, pois a última vez que este tema experimentou unha reforma a nivel legislativo foi en 1986 con IRCA. Aínda que non con exactitude estritamente temporal, coincidentemente con esta postulación cíclica de Durand e Massey, o goberno de Barak Obama que xerara grandes esperanzas respecto a unha proposta estadounidense de aprobar unha reforma migratoria, estableceuse unha nova

fase de deportacións masivas que tivo un efecto demográfico no saldo nulo migratorio de mexicanos a EU.

A axenda pública en materia migratoria segue representando un reto para os dous países. En EU, os congresistas poñen atención en outros temas que teñen que resolver e non tanto no inconcluso tema da reforma migratoria. Barak Obama, demostrou que apoia a migración legal mais non a ilegal e que busca reducir os niveis de inmigración. Por parte de México gárdase a distancia en canto proposta, no canto de aproveitar a presenza de 12 millóns de persoas con orixe mexicana no país veciño do norte, o presidente Enrique Peña Nieto, fixo evidente a falta de interese no tema migratorio durante a súa recente reunión con Obama en Toluca. Tal parece que os que seguirán redefinindo os patróns migratorios mexicanos cara EU serán os políticos de EU, e polo menos as súas políticas toman corpo e forma no control e as deportacións. Os actuais gobernantes mexicanos retoman un certo *laissez faire* ante as deportacións, o sufrimento de familias mexicanas divididas os problemas de integración social dos retornados.

Finalmente, o recomendable sería continuar a buscar a cooperación bilateral en materia migratoria, se a colaboración sobre seguridade se logrou de forma trilateral entre México, EU e Canadá, no marco do *Acordo para a Prosperidade e Seguridade de América do Norte*, o goberno mexicano require demostrar que ten un compromiso real non só cos seus connacionais que buscan mellores condicións de vida e seguridade en EU, senón cos países centroamericanos de onde proveñen a maioría de migrantes en tránsito, de seguir ignorando a necesidade de protección para os migrantes, non se rematarán as redes de tráfico ilícito de persoas que buscan rutas alternativas de paso cara os EU polas zonas máis inhóspitas da fronteira. Se ben México cedeu en temas de seguridade, non se insistiu nunha solución con ollada humanitaria á hora de xestionar e controlar as fronteiras do sur de EU e de México, as mesmas que son portas de entrada para acadar o soño americano.

9. BIBLIOGRAFÍA

- Andreas, Peter (2000), *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*. New York. Cornell University.
- Alba, Francisco (1999), "La política migratoria mexicana después del IRCA", en *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 14, núm. 1, xaneiro-abril, pp. 11-37.
- Alonso Meneses, Guillermo (2005), "Violencias asociadas al cruce indocumentado de la frontera México-Estados Unidos", en *Nueva Antropología*, Vol. XX, núm. 65, pp.113-123.
- Artola, Juan (2006), "México y sus fronteras: migración y seguridad", en Miranda Videgaray, C. et al. (coords.), *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*, OIMINM-Gobierno de Chiapas, México, pp. 99-112
- Benítez Manaut Raúl, Carlos Rodríguez (2006), *Seguridad y Fronteras en Norteamérica: Del TLCAN a la ASPAN*, en *Frontera Norte*, volume 18, número 35, Xaneiro-Xuño 2006, pp.7-28.
- Canales Alejandro (2005), *Factores demográficos del asentamiento y circularidad en la migración México-Estados Unidos* en: www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/4/LCG2114P/lcg21144.pdf, visitada o 07 de febreiro de 2013.
- Casillas, Rodolfo (2006), *Una vida discreta, fugaz y anónima: los centroamericanos transmigrantes en México*, SEGOB-Conacyt, México, en: <http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf/RodolfoCasillasUnavidadiscretafugazyanonima.pdf>, visitada o 07 de febreiro de 2013.
- Castillo, Víctor M (1995), *Sólo Dios y el norte. Migración a Estados Unidos y desarrollo en una región de Jalisco*. Jalisco, Universidad de Guadalajara.
- Cornelius, Wayne (2001). *Death at the Border: Efficacy and Unintended consequences of US Immigration Control Policy*. En "Population and Development Review" 27 (4): 661-685. December.
- Cornelius, Wayne (2006). WC-US Summer Seminal 2006- Public Attitudes, Exposición presentada no Seminario de Estudios de Estados Unidos, UCSD, La Jolla California, 18 de xullo de 2006.

- Cornelius, Wayne e Marc Rosenblum (2004). *Immigration and Politics*. CCIS, University of California, San Diego, October.
- Durand Jorge e Douglas S. Massey (2003), *Clandestinos. Migración México Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México, Porrúa.
- Fukuyama Francis (1992), *The End of the History and The Last Man*, New York. Free Press.
- GAO (1997), United Status General Accounting Office Washington, D.C. 20548, December 11.
- Gastelum G. María de los Ángeles (1991). *Migración de trabajadores mexicanos indocumentados a los Estados Unidos*, México, UNAM.
- Gil Araújo, Sandra (2005). "Muros alrededor de 'el Muro'. Prácticas y discursos en torno a la inmigración en el proceso de construcción de la política migratoria comunitaria", en M.T. Martín Palomo; M.J. Miranda López; e C. Vega Solís. (eds.), *Delitos y fronteras*, Madrid, Complutense.
- Huntington Samuel (1996), *The Clash of Civilizations and The remaining of world order*, New York,. Simon & Schuster
- (2004), *Who are we? The Challenges of Americas National Identity*, New York Simon & Schuster, pp.221-256.
- Martin Susan (2003), "The politics of US Immigration Reform" en *The Politics of Migration Managing Opportunity, Conflict and Change*, editado por Sarah Spencer, Blackwell Publishing pp 133-147
- Márquez Padilla, Paz Consuelo (1997), "Tendencias Conservadoras en Estados Unidos y Canadá Signos conservadores cara el siglo XXI", en Mónica Vereá y Silvia Núñez, coords. *El conservadurismo en Estados Unidos y Canadá: tendencias y perspectivas hacia el fin del milenio*, CISAN-UNAM, pp.19-51.
- Monclús Masó, Marta (2008). *La gestión penal de la inmigración*, Buenos Aires, Del Puerto.
- Passel, Jeffrey, D'Vera Cohn e Ana González Barrera (2012), *Net Migration from Mexico Falls to Zero— and Perhaps Less*. Washington, D.C.: Pew Hispanic Center, abril.
- Portes Alejandro & Ruben G. Rumbaut (1996), *Immigrant America. A Portrait*, California, 2nd ed. University of California Press.
- Reisler, Mark S. (1976), "Recruitment of Mexican Labor: The Early Phase, 1900-1916", en Reisler, by *The Sweat of Their Brow: Mexican Immigrant Labor in The United States, 1900-1940*, Westport, Conn,:Greenwood Press, pp. 3-23.
- Rozental, Andrés e Peter Smith (coordinadores) (2005), *Los Estados Unidos y México: construyendo una asociación estratégica*, Instituto México del Centro Wodrow Wilson-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- Sherry, Adam (2004), *Foundations of U.S. Immigration Control Policy: A Study of Information Transmission to Mexican Migrants and the Role of Information as Deterrent at the border*. University of California, San Diego, CCIS, April.
- Verduzco, Gustavo (2005) *La migración mexicana a Estados Unidos Estructuración de una selectividad histórica* en <http://www.portal.conapo.gob.mx/publicaciones/migracion/MigracionContCamb/01.pdf>, visitada o 07 de febreiro de 2013.

Notas

1. A historicidade refírese a que ningunha outra corrente migratoria cara EU que proceda dun só país durou máis de cen anos.
2. A masividade susténtase en que non existe un fluxo migratorio de igual tamaño en EU como o mexicano, pois este alcanza a dúcias de millóns de individuos.
3. Respecto á veciñanza, os autores sinalan que se ben Canadá tamén é un país lindeiro con EU, os migrantes canadenses alcanzan unha moi pequena proporción fronte aos mexicanos.
4. O nome oficial e pouco coñecido destes convenios era *Programa mexicano estadounidense de prestación de man de obra*. Cf. Vélez Storey, Jaime, “Los braceros y el fondo de ahorro campesino”, en María Eugenia Anguiano e Miguel Hernández (editores), *Migración internacional e identidades cambiantes*, Zamora, COLMICH-COLEF, 2002, pp. 19-42.
5. “Como se sabe, o occidente de México é a rexión tradicional de onde saíron os maiores continxentes de man de obra migrante” (Durand e Massey, 2003:72). Segundo a proposta destes autores a rexión tradicional está composta polos estados de: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí e Zacatecas.
6. Os chamados polleros ou coyotes.
7. Acta de Reforma de Inmigración e Responsabilidade Inmigrante de 1996
8. Entre outros: Cornelius, Sherry, Smith, Alonso.
9. Para construír o Ferrocarril no século XIX e principios do XX. Para transportar migrantes documentados e indocumentados na época dos convenios braceiros. Se ben na actualidade non funcionan máis os ferrocarrís de pasaxeiros, o ferrocarril de carga é empregado por migrantes que proveñen de Centroamérica e do sur do territorio mexicano, malia a perigosidade que representa viaxar deste xeito. Migrantes en tránsito que adquiren visibilidade recentemente.
10. Después dos atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, el presidente dos EU adquire a facultad legislativa de comandar ás fuerzas militares estadounidenses en contra de aquellos responsables de dichos sucesos; por consiguiente el Presidente George Bush declara a América en guerra en contra del terrorismo.
11. Vista desde esta perspectiva, a transformación que implica o desprazamento e a externalización do dispositivo fronteira pode ser descrita mediante tres niveis diferentes (Gil Araújo, 2005: 131; Monclús Masó, 2008: 369): nivel vertical-institucional, nivel xeográfico e nivel de externalización a outros actores.
12. Ubicado no estado setentrional mexicano de Tamaulipas.
13. Trátase de nenos que ingresaron de forma indocumentada en EU, foron socializados nese país, algúns son irmáns maiores cidadáns estadounidenses máis non teñen unha residencia legal. Este colectivo podería ser beneficiario se se aprobase unha reforma migratoria.
14. Desexábanse inmigrantes que fosen bos cidadáns de acordo á súa bagaxe relixiosa.
15. Preferíanse migrantes que fosen relixiosamente puros.
16. Debido a que o Estado dependía da economía das plantacións, preferíanse traballadores aos que se lles pagara o menos posible.
17. Segundo estimacións do Pew Hispanic Center en marzo de 2006.
18. Pete Wilson, ex gobernador de California, usou o lema “*they keep coming...*”, facendo alusión a que os mexicanos seguen chegando a EU.

SALVADOR ORTIZ SÁNCHEZ_(ortizsos21@hotmail.com)

JOSÉ G. VARGAS- HERNÁNDEZ_(jvargas2006@gmail.com)_Universidad de Guadalajara, México

O capital reputacional como cuestionamento ético da innovación tecnolóxica en Monsanto

El capital reputacional como cuestionamiento ético de la innovación tecnológica en Monsanto

Monsanto: the Great Institutional Strategist

✂ **Resumo:** A introdución de cultivos transxénicos como alternativa para solucionar o problema da deficiencia alimentaria na maioría das economías representa unha área de oportunidade para o desenvolvemento biotecnolóxico do cal nas últimas décadas Monsanto foi precursor. Mediante revisión bibliográfica e unha análise cualitativa dos principais enfoques teóricos que explican o comportamento e as estratexias de expansión e crecemento da empresa, compróbase o suposto de que a participación activa da sociedade na evidencia de danos causados determinan o valor estratéxico da reputación corporativa da transnacional, provocando controversias, incerteza e desconfianza respecto aos seus produtos e procesos, asumindo que representan un perigo para a saúde da poboación e o medio ambiente en xeral

✂ **Palabras clave:** desconfianza, estratexias, reputación corporativa, transxénicos

✂ **Abstract:** The introduction of transgenics crops as an alternative to solve the problem of food deficiency in most economies represents an area of opportunity for the development of biotechnology which in recent decades has pioneered Monsanto. Through literature review and a qualitative analysis of the main theoretical approaches that explain the behavior and strategies of expansion and growth of the company, checking the assumption that the active participation of society in the evidence of damage caused determine the strategic value of corporate reputation of leading transnational disputes, uncertainty and distrust regarding their products and processes, assuming that a danger to the health of the population and the environment in xeral

✂ **Keywords:** corporate reputation, distrust, strategies, transgenics

1. INTRODUCCIÓN

Nas últimas décadas, a preocupación da sociedade enfocouse cara cuestións de carácter principalmente demográfico asociadas ao forte crecemento poboacional, principalmente nos países en vías de desenvolvemento, cuxa ameaza sobre os recursos naturais e o medio ambiente en xeral proven graves consecuencias de carácter socio-económico que non só repercute nas devanditas economías, senón tamén, no resto das nacións desenvolvidas.

As repercusións do incremento poboacional problematizáronse tras os cambios de mercado e as cuantiosas perdas na produción dos campos agrícolas resultado de fortes problemas de secas e xeadas. Desde a perspectiva de que non existe suficiente acceso a alimentos nutritivos que reduzan o índice de desnutrición en que se atopan os habitantes durante todas as etapas de vida, o problema catalogouse como insuficiencia e insostibilidade alimentaria.

Deste xeito, a implementación de políticas públicas e novas alternativas baseadas en accións que favorezan a atención do problema de deficiencia en produción de alimentos, constitúe un reto en cada unha das economías, coidando de non recorrer á importación principalmente de grans básicos.

Polo tanto, ante dito problema, numerosos estudos suxiren que os cultivos transxénicos representan unha opción viable capaz de contribuir ao aumento e rendemento da produción agrícola sen ser necesario incrementar a superficie cultivada, rescatando os bosques da inminente corta e deforestación, para expandir as superficies agrícolas.

A alternativa de rescate dos ecosistemas apuntou cara ao investimento e desenvolvemento de cultivos transxénicos, xa que, a biotecnoloxía en agricultura posibilita a obtención de alimentos máis saudables con mellor sabor e menor uso de praguicidas, maior rendemento dos cultivos, mellor administración da agua e redución na emisión de gases invernadoiro, entre outros beneficios, que non só apoia aos agricultores senón tamén beneficia ás familias e os consumidores en xeral.

Por esta razón, empresas como Monsanto atópanse á vangarda tecnolóxica e cren atoparse na mellor disposición para contribuir aos desafíos mundiais que afectan á sociedade actualmente, xerando alimento suficiente para a poboación que aumenta cada vez máis, nun afán de abater a fame e a pobreza extrema, mediante o desenvolvemento da agricultura sustentable.

Porén, o pasado de Monsanto está cheo de desatinos que lle brindaron unha imaxe de subministrador de produtos químicos perigosos, a cal, mediante unha agresiva promoción da biotecnoloxía, froito quizais da arrogancia empresarial, intentou mudar a súa imaxe cara unha institución ilustrada e con visión de futuro, que loita para alimentar o mundo.

2. ANTECEDENTES DO PROBLEMA

Na actualidade, a agricultura sostenible presentouse como a solución aos problemas de insuficiencia alimentaria que enfrontan á maioría das economías arredor do globo, polo que empresas como Monsanto, Bayer, Syngenta e a americana Pioneer DuPont, manifestaron estar preparadas para reducir a pobreza e garantir a seguridade alimentaria a través de procesos como o melloramento xenético. O negocio de sementes en por si é bastante competitivo, xa que a diferenza de moitos outros, a compra do devandito insumo realízase por temporada ou anualmente, como período máximo, e é dependendo da boa ou mala experiencia na colleita, que determinará a compra da mesma ou doutra semente para a próxima temporada, garantindo así a competencia e innovación constante das empresas.

Se ben a líder en biotecnoloxía que máis estivo á vangarda e sobre o foco público foi Monsanto, principalmente no que respecta á devandita innovación e mellora de sementes agrícolas, debido a grupos activistas anti-biotecnoloxía, así como competidores desleais ou empresas seguidoras que se esmeraron en realizar propaganda na súa contra, tratando de demostrar que o éxito se debe a condutas anticompetitivas e danando aínda máis a reputación da empresa.

O capital reputacional é unha ferramenta moi valiosa que desenvolve a empresa a través do tempo e permite tomar decisións respecto a que produtos comprar, onde investir e onde traballar. Deste xeito, o valor estratéxico dunha reputación caracteriza a empresa facéndoa atractiva ou non e ampliando as opcións non só para os seus directores, senón para o público consumidor en xeral.

No medio empresarial, a reputación corporativa pode considerarse como un activo intanxible e estratéxico da organización, capaz de representar unha proba de competitividade da firma. Pola súa parte, Kaplan & Norton (1996), formulan que o axeitado manexo dos activos intanxibles propicia a relación da empresa cos clientes, asegurando a lealdade dos xa existentes e ofrecendo servizos que permitan achegarse a clientes de segmentos e outras áreas de mercados.

3. DELIMITACIÓN DO PROBLEMA

Así, nun medio no que historicamente as achegas tecnolóxicas e logros de Monsanto representaron unha suma cronolóxica de desastinos, a mala reputación da empresa xera non só incerteza na poboación ante as innovacións realizadas, senón a plena certeza de que as súas contribucións representan un perigo para a humanidade.

4. XUSTIFICACIÓN

No contexto de que Monsanto se atopa na mellor disposición para abastecer a demanda de alimentos que suxire a crecente poboación mundial e loitar contra a fame mediante o desenvolvemento da agricultura sustentable, non só abastecendo ao sector agrícola con sementes, senón produtos de biotecnoloxía, agroquímicos e tecnoloxías en xeral.

Porén, unha das principais achegas de Monsanto e quizais a máis representativa ultimamente, foi a produción de alimentos transxénicos, en contra dos coles varios organismos internacionais protectores do medio ambiente loitaron desde a súa aparición; os mesmos aos que Greenpeace (2011), define como: “seres vivos creados artificialmente cunha técnica: inserindo a unha planta ou a un animal xenes de virus, bacterias, vexetais, animais e mesmo de humanos, co fin de producir unha substancia insecticida ou darlle resistencia a herbicidas”.

A devandita invención foi o detonante para que a sociedade se manifeste en contra das actividades de Monsanto, argumentando que a produción deste tipo de sementes non só limita as variedades nativas da rexión, contamina especies silvestres, reduce a biodiversidade e contamina quimicamente o solo e os mantos acuíferos. A firma de Missouri a través das súas accións e creacións, historicamente se viu involucrada ou foi responsable de diversos acontecementos desfavorables:

- A. Nos seus inicios, Monsanto realizou Alianzas Estratéxicas con outro dos grupos máis controversiais da historia: Coca-Cola, de quen se converteu nun dos seus principais provedores, principalmente de sacarina e outros edulcorantes.

- B. Participou na fabricación da primeira bomba nuclear empregada durante a Segunda Guerra Mundial, para despois operar unha planta americana de carácter nuclear na década dos 80's.
- C. A creación do insecticida DDT en 1944, cuxa substancia foi prohibida en países como Hungría, Noruega, Suecia e mesmo Estados Unidos.
- D. A empresa Monsanto funxio como provedora de Axente Laranxa ao exército Estadounidense durante a Guerra de Vietnam, substancia coa que se causou a morte de arredor de 400.000 persoas, ocasionando danos en anos seguintes de arredor de medio millón de bebés.
- E. Creación da hormona de crecemento "Somatotropina bovina" (BST), empregada en países como Brasil, Estados Unidos e México, cuxo uso foi prohibido no resto do mundo por estar ligado a problemas de saúde (como o cancro).
- F. O uso do aspartame causante principal de cancro e diabete. Monsanto mediante a estratexia de Integración Vertical, fundou en 1980 a compañía NutraSweet, construíndo un monopolio de velenos adoçantes sen calorías.
- G. Redución da variedade en sementes. Mediante a Integración Horizontal (compra de empresas que producen sementes orgánicas) Monsanto ao longo dos anos encargouse de poñer no mercado exclusivamente os produtos que eles producen.
- H. Empregar a xenética e os métodos tóxicos das abellas nos cultivos.
- I. Creación de herbicidas "non selectivos" como o Roundup (a patente expirou en 2000) cuxo principal ingrediente é o Glifosato que mata as plantas inhibindo a súa capacidade de xerar aminoácidos aromáticos.

Ante os devanditos acontecementos, Monsanto adquiriu o título da peor empresa a nivel mundial, polo que sen facer xuízos de valor, o devandito nomeamento susténtase no poder comercial que ten a empresa, posto que malia iso, as súas vendas e presenza a nivel mundial propician o seu crecemento.

5. SUPOSTO

Malia a estratexia de negalo todo e levar a cabo un lavado de imaxe responsable:

De acordo con Delgado (2006), "canto máis poderosa sexa a tecnoloxía, máis fondas poden ser as súas consecuencias". Entón, a mala reputación de Monsanto provoca incerteza e desconfianza na sociedade respecto ás innovacións realizadas, asumindo que representan un perigo para a poboación e o medio ambiente en xeral.

6. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

A connotación da revisión bibliográfica formúlase respecto a modelos teóricos, mediante os cales é posible entender o comportamento de Monsanto nestes 112 anos, determinado pola realización de importantes alianzas estratéxicas con outras empresas transnacionais, compras e adquisicións de firmas que lle facilitaron a execución de procesos e diminución da competencia.

Do mesmo xeito, a concepción teórica das diversas estratexias de expansión executadas pola líder en produción de transxénicos, identifícase mediante o vínculo existente entre a xestión da reputación e a posibilidade de crear valor para a firma, entendendo a natureza da reputación como recurso da empresa.

A. As alianzas estratégicas

Segundo Hitt, Horkisson & Kim (1997), no ámbito empresarial, a formalización dunha alianza lévase a cabo como resposta a unha determinada estratexia que ben podería abordarse coa execución doutra estratexia.

Deste xeito, Tallman & Shenkar (1994), propoñen que unha alianza pode concibirse a maneira dun proceso de carácter xerencial e organizativo orixinado por cuestións xa sexan económicas ou non, e mediante unha avaliación beneficio-custo do proceso da devandita alianza. A propósito Das & Teng (1997) determinan que a xestión axeitada da devandita alianza supón unha condición necesaria, aínda que non suficiente, do éxito da mesma, cuxa decisión de formalización debe tomarse con base na estratexia que siga a empresa, xa que segundo Ariño & Da Torre (1998), estas alianzas evolucionan ao mesmo tempo que a estratexia da empresa.

Polo tanto, segundo McKelvey (1997) e Alcázar & Martínez (2004), a evolución dunha empresa que posúe alianzas estratégicas con outras empresas, é concibida simultaneamente coa evolución do medio, polo que un axuste entre o obxectivo da alianza e as estratexias das empresas involucradas, realízase con base no medio competitivo, institucional e organizativo no que operan.

B. A integración vertical

Actualmente, as empresas afrontan certa problemática que ao agravarse pode ocasionar obstáculos que dificulten o alcance das metas ou obxectivos das mesmas, sendo necesario recorrer a diversas estratexias para a obtención de novas vantaxes respecto á competencia.

De acordo con Villarreal & Gómez (2009), a integración constitúe unha estratexia que permite incrementar os beneficios e utilidades das organizacións mediante a mellora dos procesos, agregando valor e incrementando a rendibilidade, permitindo mellores oportunidades de permanencia na industria. A integración empresarial pode darse en forma vertical, aquela na que a firma intenta controlar as etapas sucesivas da cadea de valor do produto, ou ben a maneira de integración horizontal, aquela na que se fomenta a cooperación cos competidores nunha mesma etapa da cadea de valor.

Segundo Colangelo (1995), a integración vertical produce maiores rendementos que a integración horizontal. Porén, Hill & Gareth (2005), declaran que a integración horizontal incrementa a rendibilidade das empresas xa que tende a reducir custos. Pola contra, a integración vertical, de acordo con Mpoyi (2003), pode determinar o grao en que a empresa controla a produción e distribución de produtos. De igual maneira, a secuencia de actividades constitúe o proceso que proporciona valor ao produto, o cal é descrito polo principio da cadea de valor de Porter (1990).

C. As adquisicións

Entre as estratexias empregadas polas firmas para gañar dimensión e xerar competitividade, atópanse actividades como a compra dunha empresa por parte doutra, coñecido tamén como: adquisición, cuxa causa segundo Zozaya (2007), é na súa maioría afrontar ameazas ou aproveitar oportunidades de mercado.

De acordo con Abellán (2004), a conxunción de intereses dos diversos axentes que interveñen na dirección da firma pode propiciar que se opte pola estratexia de realizar unha fusión ou adquisición. A nivel empresarial, as adquisicións adoitan ter repercusións en significativas variables que determinan o éxito e valor da firma, tales como o emprego, o prezo

das accións, o poder de mercado, os beneficios e/ou rendibilidade, a taxa de crecemento, produtividade, así como rendemento tecnolóxico por mencionar algunhas.

D. Os activos intanxibles

Na xestión empresarial, os activos intanxibles foron introducidos a finais da década dos 90's por Richard Hall. Os mesmos poden entenderse como factores empresariais representados por unha idea ou un coñecemento que permite impulsar a organización cara posicións onde é posible acadar vantaxes competitivas.

Ao respecto, aportacións como a de Itami (1991) consideran aos intanxibles organizacionais á maneira de activos invisibles, do tipo de factores relevantes como a tecnoloxía, imaxe de marca, confianza do consumidor, cultura organizacional, así como das capacidades xerenciais.

Tissen, Andriessen & Deprez (2000), conciben os activos intanxibles mediante as competencias das empresas que lles permiten xerar vantaxes competitivas sostibles, argumentando que a axeitada xestión das devanditas competencias pode crear valor económico para a firma. Mentres que Lev (2001), fai referencia aos activos intanxibles como activos orixinados a partir do coñecemento, Kaplan & Norton (2004), enténdennos como factores determinantes para o alcance dos obxectivos estratéxicos formulados polas empresas.

Se ben, de acordo ás diferentes concepcións destes activos, resulta complicado definir un só enfoque, é posible encamiñalo cara tres principais grupos comúns a calquera emprendemento corporativo:

- A. Capital humano: Comprende habilidades, actitudes e as aptitudes propias do persoal da firma.
- B. Capital organizacional: Comprende os rubros intanxibles relacionados co coñecemento que posúe a empresa a partir da súa xestión diaria.
- C. Capital relacional: Comprende o estatus das relacións da firma cos seus grupos de interese (stakeholders).

Con base na diversidade de concepcións anteriormente descritas, procedentes de posturas como a contable, a estratéxica, de xestión de coñecemento, tecnoloxías de información ou recursos humanos, é salientable que todas relacionan a concepción de activo intanxible, coñecemento e capital intelectual.

E. O capital intelectual.

No plano da Xestión Estratéxica, un dos precursores en impulsar o concepto de capital intelectual foi Stewart (1991), quen fixo referencia ao devandito concepto considerando a suma de elementos propios do factor humano na empresa, capaces de brindar unha vantaxe competitiva no mercado.

Ao respecto, Edvinsson & Malone (1997) fan referencia ao capital intelectual ao xeito do coñecemento capaz de transformarse en inventos, tecnoloxías, procesos, así como programas informáticos, que xeran valor agregado á empresa. Pola súa parte, Hand & Lev (2001) fan referencia ao devandito concepto, mediante a súa orixe a partir de tres principais áreas: innovación, prácticas organizacionais e talento humano.

De acordo entón con diversos enfoques teóricos, é posible identificar que os termos de activo intanxible e de capital intelectual adoitan empregarse de xeito indistinto. Porén, é prudente mencionar que a existencia de recursos intanxibles non forzosamente fai referencia ao capital intelectual da firma, posto que este se adoita considerar unicamente na culminación do proceso xerencial, determinando mesmo a xeración ou destrución de valor na firma.

F. A xeración de valor para a empresa

De acordo con Mandel, Hamm & Farrell (2006), máis do 50% do valor de mercado das empresas pertencentes ao ranking da revista Fortune 500 constitúeno bens de natureza intanxible. Polo tanto, a maior parte da riqueza e o crecemento das economías desenvolvidas débense á xestión de activos intanxibles.

No eido das empresas, determinar o valor dunha firma, constitúe un dos grandes desafíos, iso debido á propia natureza dos recursos e pasivos intanxibles, dificultando a súa cuantificación obxectivamente nos estados financeiros.

Barney (1991), considera a visión baseada nos recursos e as capacidades empresariais dos recursos intanxibles da firma, os mesmos que poden xerar vantaxes competitivas, e polo tanto crear valor para a empresa, sempre e cando:

- A. O recurso brinde valor financeiro á organización,
- B. Só algunhas organizacións o teñan, é dicir, que sexa escaso,
- C. O recurso sexa inimitable, e
- D. Non existan substitutos no mercado.

Deste modo, é posible atribuírle un valor monetario ás vantaxes competitivas da firma, posto que o devandito proceso representa unha medida cuantificable do valor recoñecido polos investidores.

G. A reputación empresarial

No sentido organizacional ou a nivel da firma, Fombrun (1996), menciona que a reputación constitúe un activo intanxible que representa a identidade e permite transmitir trazos distintivos da firma mediante os cales logra modificar o comportamento dos seus stakeholders. Polo tanto, o grao de percepción do nome da firma, que teñen os clientes, investidores, provedores, acredores, empregados e público en xeral, constitúe a denominada reputación organizacional.

Deste modo, a reputación institucional fai referencia á maneira en que os axentes externos conciben o prestixio corporativo, é dicir, o modo en que ven, escoitan e opinan respecto á empresa obxectivo, xa sexa a nivel local ou internacional. De acordo con Villafañe (2004a), é posible identificar tres dimensións organizacionais acerca do concepto de reputación:

- A. Dimensión axiolóxica: dentro da cal se incorporan os valores culturais da organización, correspondente á formulación ética sobre a relación con terceiros sendo unha empresa socialmente responsable,
- B. Dimensión corporativa de servizo: dentro da cal se engloban compromisos suscitados no transcurso do tempo en relación cos principais axentes, e
- C. Dimensión corporativa de xestión: correspondente á actitude proactiva.

Segundo Costa (2004), a reputación xorde a partir da historia da empresa, na credibilidade do seu obxectivo organizacional e os medios para acadar o devandito obxectivo, facendo uso de recursos como a cultura corporativa, con base no recoñecemento que a empresa fai da súa identidade.

H. Factores que inflúen na construción da reputación empresarial

Se ben, a reputación organizacional representa un determinado valor estratéxico para a empresa, a dificultade do mesmo recae na medición do impacto que este xera en toda organización.

Hillenbrand & Money (2007) formulan algúns modelos de carácter reputacional ao respecto da análise do devandito activo intanxible, remarcando os fundamentos teóricos e conceptuais, para cos diversos grupos de interese, cuxo valor se aprecia ou se perde co tempo. Fombrun (2001) propón cinco principios básicos para xerar o prestixio organizacional:

- A. Principio de diferenciación: posicionamento na mente dos stakeholders.
- B. Principio de concentración: o enfoque claro das accións e comunicacións sobre os temas de interese da negociación.
- C. Principio de consistencia: a integración e coordinación de iniciativas organizacionais para involucrar aos stakeholders.
- D. Principio de identidade: levar a cabo unha actuación, pública ou privada, de acordo cos principios e valores que rexen a existencia da organización.
- E. Principio de transparencia: manter fortes niveis de comunicación cos stakeholders e persoas en xeral respecto ao manexo cotián da organización.

Pola súa parte, Villafañe (2004a) fai referencia á necesidade de levar da man os intereses sociais e os empresariais sobre a maximización de beneficios para o reinvestimento, ata a viabilidade empresarial que depende de factores como a ética e a sostibilidade. A reputación corporativa, entón, é medida mediante:

- A. Resultados económicos financeiros.
- B. Calidade da oferta comercial.
- C. Cultura corporativa e calidade laboral.
- D. Ética e responsabilidade corporativa.
- E. Innovación.
- F. Dimensión global e presenza internacional.

Se ben os principios dos activos reputacionais teñen que ver con parámetros conceptuais que permiten construír a percepción que se transmitirá aos stakeholders, os factores fan referencia ás cuantificacións puntuais que determinan os niveis de percepción reputacional que manteñen os grupos de interese.

I. A innovación tecnolóxica

Segundo Moreno (1985), a innovación enténdese a partir da definición de tecnoloxía, a cal describe a partir da utilización do coñecemento para xerar bens ou prestar servizos. Porén, na teoría da innovación concíbense dous enfoques principias: un encamiñado cara a cuestión tecnicista no cal se engloban os obxectos tangibles, e un enfoque humanista que se refire á transformación de obxectos para o beneficio da humanidade, para a satisfacción das necesidades da poboación, así como un maior control sobre o medio ambiente.

De acordo con Escorsa (2003), a innovación tecnolóxica enfócase basicamente cara a obtención de resultados, caracterizándose principalmente por:

- A. Ter un carácter novidoso para a satisfacción das necesidades da poboación.
- B. Supoñer a introdución dun cambio técnico nos produtos e servizos
- C. Proporcionar unha utilidade socialmente visible.
- E. Do mesmo modo, segundo Pérez (2005), a innovación tecnolóxica pode ser vista como un proceso que parte dunha idea, fundamentada na identificación dunha necesidade, para o desenvolvemento dun produto ou servizo comercialmente aceptado.

Nun enfoque innovador dos procesos, a estratexia de “Technology Brokering” e construción de capital social, cuxo principal expoñente é Hargadon (2003), formula que a innovación tecnolóxica vai relacionada coa metáfora social de Burt (2000b), cuxa proposta

di que a estrutura social é un tipo de capital que crea unha vantaxe competitiva para acadar os obxectivos propostos por grupos ou individuos.

Porén, o cambio no desenvolvemento científico e a aplicación de técnicas para a xeración de tecnoloxías con validez comercial, implica unha serie de pasos que se interrelacionan con outras actividades incorrendo en puntos de fuga, que propician as interconexións.

7. MARCO CONTEXTUAL

Se ben, case desde a mesma orixe da humanidade, segundo Delgado (2006), a bioloxía mediante unha serie de procesos e mecanismos de proba e erro foi usada como ferramenta para transformar a natureza mediante diversas técnicas. No que respecta ao desenvolvemento agrícola, a contribución das leis de Mendel marcou a pauta para a mellora de procesos de selección e posteriormente o entrecruzamento “manual” entre especies compatibles, traendo consigo a hibridación Bisang, Campi, & Cesa (2009).

Segundo Solbrig (2004), a invención e idea de levar a cabo a modificación das características dos organismos vivos para determinados fins representou parte do interese e do desenvolvemento tecnolóxico por milleiros de anos.

Xa que a aplicación de biotecnoloxía na produción se centra en recursos naturais, é importante salientar a competencia significativa en innovación e complexidade científica que xera respecto ao universo que enmarca o desenvolvemento tecnolóxico, concretándose nun reducido número de empresas que xeran os devanditos avances, tal é o caso de Monsanto.

Nesa perspectiva, aínda que a transnacional de Missouri foi fundada desde 1901, a súa expansión comezou cara 1928 mediante a adquisición de empresas da industria química e téxtil, sendo cara 1981 cando se estableceu como foco de investigación biotecnolóxica e no ano 2000 canco se consolidou dedicándose exclusivamente á industria agroquímica.

Hoxe en día, segundo Pérez & Medina (2008), Monsanto conta con máis de 14.000 empregados e ten presenza en países dos cinco continentes, tales como: Arxentina, Alemaña, Australia, Austria, Bangladesh, Bélxica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, China, Colombia, Croacia, República Checa, Dinamarca, Ecuador, Francia, Grecia, Guatemala, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Xapón, Xordania, Quenia, Corea, Malauí, Malaisia, México, Países Baixos, Nova Celandia, Nicaragua, Paquistán, Paraguai, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Romanía, Rusia, Senegal, Singapur, Eslovaquia, Sudáfrica, España, Sri Lanka, Suecia, Suíza, Taiwán, Tailandia, Turquía, Uganda, Ucraína, Reino Unido, Estados Unidos, Venezuela, Vietnam e Cimbabue.

Sendo na maioría deses países que os grupos defensores do medio ambiente encabezan innumerables protestas e manifestacións por violacións en materia de manipulación xenética de produtos naturais (produtos transxénicos), perda da biodiversidade, monopolio de mercado, violación á soberanía alimentaria, desprazamento de pobos orixinarios e concentración da terra, entre outros, encabezando campañas de información sobre a historia e impacto da empresa.

8. MÉTODO

Para a presente investigación, realizouse a revisión de material electrónico novidoso e crítico da situación actual da empresa, soportado mediante unha análise cualitativa dos principais enfoques teóricos que explican o comportamento e as estratexias tomadas pola empresa Monsanto.

9. ANÁLISE DE RESULTADOS

A estratexia de expansión global de Monsanto permitiulle aproveitar os problemas alimentarios da poboación, tomando en conta as súas condicións favorables e fortalezas obtidas da experiencia acumulada ao adquirir outras empresas e integrar tanto vertical como horizontalmente organizacións nos cinco continentes, transformando procesos clave e achegando tecnoloxía.

A estratexia de crecemento e expansión que presenta Monsanto caracterizouse por aliarse con empresas de dubidosa reputación como Coca-Cola que en países asiáticos é chamada “toxic-cola”, acusada de vender produtos daniños, que producen cancro e envelenan as persoas, a auga e a terra. A empresa NutraSweet no segmento de bebidas carbonatadas que producen canceríxenos. Calgene, Inc., líder en biotecnoloxía vexetal, e Dekalb Genetics Corp., a segunda maior produtora de sementes de millo “mellorado” en Estados Unidos, ou ben, dubidasas boas intencións mediante a compra de empresas orientadas á produción de sementes orgánicas.

Os problemas na saúde humana e contaminación ambiental, derivados dos desatinos nos produtos e procesos, evolucionaron en problemas de confiabilidade cara a empresa, manifestados mediante unha serie de continxencias que debaten o posicionamento e consolidación da calidade nas innovacións biotecnolóxicas de Monsanto.

Se ben as controversias sociais e conflitos de valor orixinados arredor do desenvolvemento da empresa son produto dos intereses de diversos grupos: científicos e tecnólogos, empresarios e investidores, agricultores, políticos, así como cidadáns en xeral, derivaron en importantes e significativos xuízos éticos e mobilizacións en contra da transnacional, fundamentados principalmente na forma de operar da empresa.

Entre as principais acusacións cara a transnacional atópanse: violacións dos dereitos humanos e dos dereitos ancestrais dos pobos orixinarios, desaloxos compulsivos, présas ilegais, asasinatos, saqueo de bens comúns, destrución dos territorios onde operan, destrución de bosque nativo, afectacións na saúde das poboacións, impactos sobre a soberanía local, nacional e popular, violación dos dereitos laborais, concentración, privatización e estranxeirización das terras

Segundo o Proceso de Xustiza Popular (2012), como manifestacións en contra de tales actividades, a transnacional tívose que enfrontar a varias denuncias e accións xudiciais realizadas arredor do mundo, tales como:

- A. A denuncia presentada pola asociación Eaux et Rivières de Bretagne en 2001 por anunciar que o seu produto Roundup era eficiente e non presentaba riscos para o medio ambiente.
- B. A denuncia por parte dos residentes de Anniston (Alabama) en 2002, por contaminar as fontes de auga do pobo co químico PBC.
- C. Unha demanda en 2004 por 350 millóns de dólares polo uso de aspartame nos seus adozantes malia o seu efecto tóxico para o cerebro.
- D. Unha denuncia en 2004 en Andhra Pradesh polo emprego de infantes en “horrendas condicións” en campos de semente de algodón.

A modo de protesta e coa finalidade de manifestarse en contra da empresa, xurdiron varias mobilizacións e resistencias populares.

- A. A campaña en México: “Sen Millo non hai País” que rexeita firmemente o millo transxénico, e avoga pola defensa do campo mexicano, a protección do millo mexicano, a soberanía alimentaria e a reactivación do campo mexicano.

- B. A campaña encabezada pola Asociación Campesiña do Val do río Cimitarra: “Monsanto Mata” en Colombia.
- C. A campaña en América Latina: “Rede por unha América Latina Libre de Transxénicos”, para declarar a rexión Andina centro de orixe da papa, libre da papa transxénica.
- D. A rede de organizacións civís e movementos populares que encabezan a “Campaña por un Brasil Libre de Transxénicos”.
- E. Protesta mundial contra Monsanto por parte de máis de 200.000 persoas en 40 países o 25 de maio de 2013 pola indignación da inacción dos Gobernos cara o efecto prexudicial que teñen os produtos transxénicos e a súa produción sen ningún impedimento.

A modo de resposta, Monsanto encamiñou a súa estratexia finxindo transparencia a través do “lavado de imaxe”, mediante o cal pretende convencer ao público de que son partidarios da conservación do medio ambiente, e convencendo aos políticos de que as súas actividades cotan co apoio popular.

10. CONCLUSIÓNS E RECOMENDACIÓNS

Debido ao maior interese social na redución dos riscos para o medio ambiente e a saúde humana, a relación da sociedade co poder tecno-científico ademais de conflitiva, tornouse controversial.

As controversias xeradas arredor das innovacións no campo do desenvolvemento denotan que o modelo industrial caracterizado por un descoñecemento e unha mínima ou nula participación da sociedade no que soamente a evidencia de danos xa causados á saúde ou ao medio ambiente constitúe un motivo xustificable para a modificación ou retirada das devanditas invencións tecnolóxicas, xa non é axeitado.

Ante o desenvolvemento tecnolóxico, cuestións como a prevención e a responsabilidade representan obrigas de carácter moral a cargo da Bioética global, polo que a modificación xenética vista como unha intervención cultural debe ser valorada no seu contexto.

Malia a estratexia de lavado de imaxe responsable que manexa Monsanto, a mala reputación que a caracteriza, xunto coa cada vez máis información dispoñible, fomenta o rexeitamento cara a empresa e os produtos que xera.

11. REFERENCIAS

- Abellán, D. (2004), *Mergers and Acquisitions: a survey of motivations*. Documento de traballo 0401. Universidad Complutense de Madrid.
- Alcázar, F. M. & Martínez F. S. (2004), *El proceso de alianzas estratégicas desde el enfoque de la teoría evolutiva de alianzas. Investigaciones Europeas de Dirección y Economía da Empresa*. Universidad de Cádiz. Vol. 10(3), pp.189-207.
- Ariño, A. & De la Torre, I. (1998): Learning from Failure: Towards an Evolutionary Model of Collaborative Ventures. *Organization Science*, Vol. 9, 306-325.
- Barney, J. B. (1991). Types of Competition and the Theory of Strategy: Toward an Integrative Framework. *Academy of Management Review*, Vol.11(4), pp. 791-800.
- Bisang, R., Campi, M., Cesa, V. (2009). *Biotecnología y desarrollo. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*. Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Burt, R. S. (2000b). *The network structure of social capital. Pre-print para un capítulo en Research in Organizational Behavior*. Vol. 22. Eds Robert I. Sutton, Barry M. Staw., Greenwich, CT: JAI Press.
- Costa, J. (2004). *La Imagen de Marca*. Un Fenómeno Social. Paidós. Madrid (España).
- Colangelo, G. (1995). Vertical vs. Horizontal integration: pre-emptive merging. *The Journal of Industrial Economics*, Vol. XLIII, No. 3, setembro, pp. 323-337.

- Das, T.K. & Teng, B. (1997). Sustaining Strategic Alliances: Options and Guidelines. *Journal of General Management*, Vol. 22(4), 49-64.
- Delgado, D. C. J. (2006). Cambios revolucionarios y cuestionamientos éticos en las ciencias de la vida: los enigmas de la vida diseñada. Capítulo final del libro *Bioética y medio ambiente*. Editorial Félix Varela. La Habana.
- Edvinsson, L. & Malone, M. S. (1997). *Intellectual Capital. Realizing Your Company's True Value by Finding Its Hidden Brainpower*. Harper Business, 1st Ed. NY (USA).
- Escorsa, P. (2003). Tecnología e Innovación de la empresa. Ediciones UPC.
- Fombrun, C. J. (1996). *Reputation: Realizing Value from the Corporate Image*. Harvard Business School Press. Boston MA (USA).
- Fombrun, C. J. (2001). Corporate Reputation, Its Measurement and Management. *Thesis*, Vol. 18, No. 4, pp. 23-26.
- Greenpeace, (2011). ¿Qué es un transgénico? *Agricultura sustentable y transgénicos*. Recuperado de <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Campanas/Agricultura--sustentable--y-transgenicos/Y-tu-sabes-lo-que-comes/Lo-que-esta-en-tu-comida-y-no-te-dicen/Que-es-un-transgenico/>
- Hargadon, A. (2003). *How break thrroughs happen. The surprising thruth about how companies innovate*, Boston, Massachusetts, Harvard Business school press.
- Hand, J. M. & Lev, B. (2001). *Intangible Assets: Values, Measures, and Risks*. Oxford University Press. Oxford (UK).
- Hill, C. W. & Gareth, R. J. (2005). *Administración estratégica: un enfoque integrado*. McGraw Hill, México.
- Hillenbrand, C. & Money, K. (2007). Corporate Responsibility and Corporate Reputation: Two Separate Concepts or Two Sides of the Same Coin? *Corporate Reputation Review*, Vol. 10(4), pp. 261-277.
- Hitt, M., Horkisson, R.E. y Kim, H. (1997): International Diversification: Effects on innovation and Firm Performance in Product-Diversified Firms. *Academy of Management Journal*, Vol. 40, n° 4, pp. 767-798.
- Itami, H. (1991). *Mobilizing Invisible Assets*. Harvard University Press. Cambridge MA (USA).
- Kaplan, R. S. and Norton D. P., (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*, Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004). Measuring the Strategic Readiness of Intangible Assets. *Harvard Business Review*, Vol. 82(2), pp. 52-63.
- Lev, B. (2001). *Intangibles: Management, Measurement, and Reporting*. The Brookings Institution. Washington D.C. (USA).
- Mandel, M.; Hamm, S. & Farrell, C. J. (2006). Why The Economy is a lot stronger than you think. *BusinessWeek*, ProQuest, No. febrero 13 2006, pp. 62-70.
- Mckelvey, W. (1997). Quasi-natural Organization Science. *Organization Science*, vol. 8(4), pp. 352-380.
- Moreno, P. F. (1985), *Introducción al desarrollo tecnológico*. Sena.
- Mpoyi, R. T. (2003). Vertical Integration: Strategic Characteristic and Competitive Implications. *Competitiveness Review*, Vol. 13, No. 1, pp. 44-55.
- Pérez, G. S. & Medina, H. (2008). Informe sobre las actividades de Monsanto. Eco Portal. http://www.ecoportall.net/Temas_Especiales/Transgenicos/Informe_de_investigacion_sobre_las_operaciones_de_Monsanto_en_Argentina
- Pérez, M. C. B. (2005). Modelo de innovación tecnológica basado en enfoques de redes socio técnicas: estudio del caso Montana. Universidad de los Andes. Maestría en Ingeniería Industrial.
- Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations: Cover Story. *Harvard Business Review*, No. 2, pp. 73-93.
- Proceso de Justicia Popular (2012). Juicio ético a las transnacionales: Caso Monsanto NOA. En: <http://juicioalatransnacionales.org/2012/11/caso-monsanto-noa/>
- Solbrig, O. (2004). Ventajas y desventajas da agrobiotecnología, en Bárcena y otros., Los Transgénicos en América Latina y el Caribe. Un debate abierto, CEPAL Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Stewart, T. A. (1991). Brainpower: How intellectual capital is becoming America's most valuable asset. *Fortune Magazine*, No. Xuño 2001, pp. 44-60.
- Tallman, S.B. & Shenkar, O. (1994). A Managerial Decision Model of International Cooperative Venture Formation. *Journal of International Business Studies*, first quarter, 91-113.
- Tissen, R., Andriessen, D. & Deprez, F. L. (2000). El Valor del Conocimiento. Pearson Education S.A. Madrid (España).
- Villafañe, J. (2004a): La Reputación: Claves del Valor Intangible para Las Empresas. Pirámide. Madrid (España).
- Villarreal, S. F. M. & Gómez, R. J. G. I. (2009). La integración en las pequeñas y medianas empresas fabricantes de muebles da ciudad de Durango, México. *Contaduría y Administración*. UNHAM. No. 227, enero-abril.

Zozaya, G. N. (2007). Las fusiones y adquisiciones como fórmula de crecimiento empresarial. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Dirección General de Política de la PYME. Madrid.

Normas de publicación

Proceso de selección e avaliación dos orixinais

A selección dos textos responderá a criterios de orixinalidade, novidade, relevancia, rigor e calidade metodolóxica. Os orixinais que non se atean estritamente ás normas de publicación que se indican a continuación, serán devoltos aos autores para a súa corrección antes do seu envío aos avaliadores externos. Unha vez que a secretaría comprobe o cumprimento das normas de publicación, os responsables da súa autoría recibirán aviso do recibo dos orixinais remitidos coa indicación da duración aproximada do proceso de avaliación. Os textos serán sometidos á revisión de dous expertos alleos ao equipo editorial (doutores ou outras persoas de recoñecido prestixio) do rexistro de avaliadores da revista, seguindo o sistema para o anonimato de dobre cego. Os responsables da avaliación disporán de quince días para presentar o resultado do estudo, que poderá ser positivo, positivo con suxestións ou negativo. No caso de que os responsables da avaliación propongan modificacións de forma motivada na redacción do orixinal, será responsabilidade da revista -unha vez informado o autor- o seguimento do proceso de reelaboración do traballo. O autor disporá de dez días para incorporar as suxestións dos responsables da avaliación. No suposto de non ser aceptado para a súa edición, o orixinal será devolto ao seu autor xunto cos ditames emitidos polos avaliadores. Antes da súa publicación, os autores recibirán por correo electrónico a versión definitiva do artigo para facer as correccións oportunas das probas de imprenta no prazo de dez días (non se aceptarán cambios substanciais, soamente modificacións sobre a versión enviada).

A revista componse de dúas seccións fixas: Artigos e Recensións. Os artigos son traballos de investigación de interese científico con contribucións orixinais nas áreas da: Ciencia Política e da Administración, Socioloxía, Economía e Políticas Públicas. As Recensións son comentarios de libros editados preferentemente no ano anterior ao de publicación do correspondente número da Revista.

Normas para autores

1_ As propostas de colaboración coa Revista Galega de Administración Pública remitíranse en formato editable como arquivo adxunto a unha mensaxe de correo electrónico ao seguinte enderezo electrónico:

ac.egap@xunta.es.

A persoa que envía o correo deberá indicar que coñece o contido destas normas de publicación, así como que o traballo é un texto orixinal e non está incluído noutro proceso de avaliación.

2_ Os traballos deberán ser remitidos antes do 15 de maio e do 15 de novembro, para os dous números anuais. As datas de remisión e aceptación figurarán nun lugar visible da revista.

3_ Os traballos enviados deberán cumprir as seguintes condicións:

- a) Seren inéditos e non estaren incluídos en procesos de avaliación doutras publicacións.
- b) Estaren redactados en calquera dos seguintes idiomas: galego, castelán, portugués, francés, italiano ou inglés.
- c) Conteren unha extensión mínima de 30.000 caracteres e máxima de 45.000 no caso dos "Artigos"; e, entre 3.000 e 10.000 caracteres nas "Recensións".

4_ Os traballos que se propoñen para a súa publicación como artigos deberán incluír, por esta orde:

- a) Un título descriptivo do contido coa súa tradución ao inglés. Ademais se incorporará a información de todos os autores do texto (nome, apelidos, profesión ou cargo, a institución de adscrición, o país da institución e o enderezo electrónico).
- b) Un resumo (dun máximo de 120 palabras) no idioma no que se presenta o texto principal e a súa tradución ao inglés de non ser esta a lingua empregada na súa redacción.
- c) Unha relación dun mínimo de cinco palabras clave, e un máximo de dez, que identifiquen as materias sobre as que versa o texto principal, e a súa versión ao idioma inglés, de non ser esta a lingua empregada na súa redacción.
- d) Un sumario seguindo a estrutura da CDU. (Exemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

- e) O corpo principal do texto.
 - f) A bibliografía.
 - g) As táboas, os diagramas e cadros (máximo de 7).
- 5_ Os traballos deberán ser coidadosamente revisados pola(s) persoa(s) responsable(s) da súa autoría no tocante ao estilo e respectarán ademais os seguintes requisitos:**
- a) Todos os traballos deberán ser presentados a un espazo, con formato de fonte Times New Roman, tamaño 12.
 - b) As notas figurarán a pé de páxina, gardarán unha numeración única e correlativa para todo o traballo. As referencias bibliográficas incluíranse en formato abreviado (Exemplo: Peters, 2002:123)
 - c) A bibliografía deberá conter con exactitude toda a información dos traballos consultados e citados (autoría, título completo, editor, cidade e ano de publicación; de se tratar dunha serie, serán indicados o título e o número do volume ou a parte correspondente), segundo o sistema Harvard.

- LIBRO: Alesina et. al. 1997. Political Cycles and the Macroeconomy. Cambridge: MIT Press.
 - CAPÍTULO: 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.
 - REVISTA: Peters, G. e Pierre, J. 1998 « Governance without Government? Rethinking Public Administration», Journal of Public Administration, 8 (2): 223-243.
- d) Os documentos, fontes ou bases de datos publicados na Internet deberán indicar o URL respectivo, incluíndo a data de consulta (dia-mes-ano). Por exemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).

- 6_ Dereitos de autoría.** Unha vez que o consello editorial acepte publicar calquera material (artigo ou recensión) recibido, os dereitos exclusivos e illimitados para reproducir e distribuír os traballos en calquera forma de reprodución, idioma e país serán transferidos á Escola Galega de Administración Pública (EGAP).



administración & cidadanía.

galicia

Revista da Escola Galega de Administración Pública

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

stración & cidadanía.

administración & cidadanía.



XUNTA

DE GALICIA

Revista da Escola Galega de Administración Pública.