

Eixo Atlântico

**Reflexións sobre a política e a administración
na Eurorrexión Galicia - Norte de Portugal**

Enrique José Varela Álvarez

Celso Cancela Outeda

Mónica López Viso

Argimiro Rojo Salgado

Álvaro Xosé López Mira

Mar de Santiago Pérez

J. A. Oliveira Rocha

J. F. Ferraz Esteves de Araújo

Isabel M. Estrada Carvalhais

José António Palmeira

Ramón Bouzas Lorenzo

Miguel Anxo Bastos Boubeta

Guillermo Márquez Cruz



Reflexións sobre a política e a administración
na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal

Presentación

Enrique José Varela Álvarez	1
<i>El haber y el debe del proyecto del tratado por el que instituye una constitución para Europa</i>	
Celso Cancela Outeda	5
<i>Los fondos estructurales en la Comunidad Autónoma Gallega</i>	
Mónica López Viso	17
<i>El pensamiento gallegista durante la transición (1975-1982)</i>	
Argimiro Rojo Salgado	29
<i>Galaecos españois e porto galaecos: identidades e fronteira</i>	
Álvaro Xosé López Mira	43
<i>¿Novos vieiros para a cidadanía e a idntidade?</i>	
<i>Unha reflexión no marco da gobernación multinivel</i>	
Mar de Santiago Pérez	51
<i>Reinventing small government o la necesidad de acometer la reforma territorial desde la Eurorregión de Galicia-Norte de Portugal</i>	
Enrique José Varela Álvarez	61
<i>A gestão pública na região do Norte de Portugal</i>	
J. A. Oliveira Rocha	75
<i>A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma</i>	
Joquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo	83
<i>Percepções do poder local português sobre os seus habitantes não-nacionais resultados de um inquérito</i>	
Isabel Maria Estrada Carvalhais	93
<i>Geopolítica de Portugal: Atlântico é arma estratégica para combater periferia na Europa</i>	
José Antonio Palmeira	105

<i>La administración de la Xunta de Galicia:</i>	
<i>Un balance del rendimiento organizativo</i>	
Ramón Bouzas Lorenzo	113
<i>Comentarios sobre a reforma e modernización da Administración Pública Galega</i>	
Miguel Anxo Bastos Boubeta	123
<i>La reorganización de la planta municipal de Galicia:</i>	
<i>Un nuevo escenario para el Gobierno local</i>	
Guillermo Márquez Cruz	133

Enrique José Varela Álvarez
Profesor del Área de Ciencia Política
y de la Administración de la Universidad de Vigo

► Tenemos ante nosotros una obra coral fruto de la colaboración entre profesores de Ciencia Política y de la Administración de tres Universidades pertenecientes a la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, dos de ellas gallegas (Universidade de Vigo y Universidade de Santiago de Compostela) y otra portuguesa (Universidade de Minho, Braga).

Cada uno de los autores es deudor de su experiencia académica e investigadora, que a la postre expresan sus reflexiones en torno a la realidad política y administrativa que les toca vivir, de ahí la variedad de temas abordados en la publicación. Su pensamiento, su trabajo está directamente imbricado en el territorio, como no podía ser de otra forma, y reflejan la creación de una nueva realidad tan vieja como nuestra propia historia: la *Gallaecia*.

Este pluralismo metodológico y de enfoques puede servir para que los ciudadanos, los políticos y técnicos locales y regionales, los empresarios, y todos aquellos interesados en la vida de la Euroregión se introduzcan en los múltiples análisis que se deben realizar sobre la Política y la Administración, para poder así comprender el complejo mundo de nuestras sociedades, cada vez más globales, pero también más locales; así, Unión Europea, Fondos Comunitarios, Inmigración, Ciudadanía, Reformas Administrativas Regionales (Xunta de Galicia) y Nacionales (Portugal y su Región Norte), y Gestión Pública Local... son algunos de los temas abordados en esta publicación.

A ello contribuye la Ciencia Política y de la Administración como Ciencia encargada del análisis de “lo político”, “del estudio de los fenómenos de poder y de conflicto en nuestras sociedades” (Cotarelo, 1988:7); y ¿qué se sustrae al poder y al conflicto en nuestras sociedades, sean estas regionales o locales?, entendemos que casi nada. Pero además de “lo político” nos encontramos con “lo administrativo”, parte sustancial del problema pero también solución, y del cual los ciudadanos demandan servicios y políticas públicas; las administraciones pues están integradas por organizaciones que participan de y en las estructuras sociales y económicas, promoviendo acciones, actuaciones públicas.

Política y Administración se mezclan en estas líneas ayudando a conformar el puzzle social y económico de esta nuestra Euroregión de Galicia-Norte de Portugal. A continuación, y a modo de índice, se enumeran los autores y trabajos de la publicación que el lector tiene en sus manos, agrupados por Universidades:

Universidade de Vigo

Celso Cancela Outeda, “El haber y el debe del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”.

Mónica López Viso, “Los Fondos Estructurales en la Comunidad Autónoma gallega”.

Argimiro Rojo Salgado, “El pensamiento galleguista durante la transición (1975-1982)”.

Álvaro Xosé López Mira, “*Galaecos* españois e porto *galaecos*: Identidades e fronteiras”.

Mar de Santiago Pérez, “Cidadanía e identidade no marco da gobernación *multinivel*”

Enrique José Varela Álvarez, “*Reinventing Small Government* o la necesidad de acometer la reforma territorial desde la Euroregión de Galicia-Norte de Portugal”.

Universidade de Minho

J. A. Oliveira Rocha, “A gestão pública na região do Norte de Portugal”.

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo, “A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma”.

Isabel Maria Estrada Carvalhais, “Percepções do poder local português sobre os seus habitantes não-nacionais – resultados de um inquérito”.

José António Palmeira, Geopolítica de Portugal “Atlântico é arma estratégica para combater periferia na Europa”.

Universidade de Santiago de Compostela

Ramón Bouzas Lorenzo, “La Administración de la Xunta de Galicia: Un balance del rendimiento organizativo”.

Miguel Anxo Bastos Boubeta, “Comentario sobre a reforma e modernización da Administración pública galega”.

Guillermo Márquez Cruz, “La reorganización de la planta municipal de Galicia: Un nuevo escenario para el Gobierno local”.

No podemos más que agradecer al Eixo Atlántico y a su Secretario Xeral Xoán Vázquez Mao la entrada de la Ciencia Política y de la Administración en este gran territorio que está en vías de consolidación político-administrativa como es la Eurorregión, y a través de él en los Concellos que lo integran, del cual es parte estratégica el Eixo Atlántico do Noroeste Peninsular.

Tampoco querría, en la labor de director que me corresponde, dejar de mencionar la rapidez, agilidad y profesionalidad de los diferentes autores que han respondido a la llamada a la participación en este germen de análisis politológico sobre la realidad transfronteriza que nos une, en un entorno que siempre nos ha sido común pero sobre el que deberemos trabajar con mayor intensidad. ◀◀

En Vigo, a 29 de octubre de 2004

EL HABER Y EL DEBE DEL PROYECTO DEL TRATADO POR EL QUE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA¹

Celso Cancela Outeda
*Profesor del Área de Ciencia Política
y de la Administración de la Universidad de Vigo*

Curriculum Vitae

Celso Cancela Outeda doctor en Derecho y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidade de Santiago de Compostela; especialista en el proceso de integración e instituciones europea. Actualmente es docente en la Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación de la Universidade de Vigo. También es titular del Módulo *Jean Monnet* “Sistema Político Europeo: unha visión regional” de la Comisión Europea. Entre sus publicaciones se cuentan *El proceso de constitucionalización de la Unión europea. De Roma a Niza* (2001) y *A Unión Europea do século XXI. Reflexións dende Galicia* (2002) (coord.). Correo electrónico: ccancela@uvigo.es.

Índice

Presentación 1. Pasos hacia una Constitución Europea formal 1.1 Los antecedentes 1.2. De la Carta de Derechos fundamentales a la Declaración de Laeken 2. La Convención Europea sobre el futuro de Europa 2.1. Composición, estructura y naturaleza 2.2. Cronología de la Convención Europea 3. El haber y el debe del Proyecto constitucional 3.1 El haber 3.2. El debe 3.3. La perspectiva regional. 4. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen

La Unión Europea dispone ya de un Proyecto constitucional que en los próximos dos años debiera ser ratificado por cada uno de los 25 estados miembros, bien por vía parlamentaria, bien mediante *referendum*. Ha llegado pues el momento de someterlo a juicio, de reparar en sus aspectos positivos y negativos. En las siguientes páginas, intentaremos contextualizarlo y exponer sus fortalezas y debilidades desde una óptica político-constitucional.

¹. Esta publicación se enmarca en el Proyecto de Investigación financiado por la Xunta de Galicia “Contribución dende unha perspectiva galega a un proxecto de Constitución da Unión Europea: un caso de multinivel governance” (PGIDTO1SCX20203PR).

Palabras Clave

Democracia, legitimidad, ciudadanía, regionalización, subsidiariedad.

Presentación

► El 29 de octubre de 2004 ha tenido lugar la firma del *Proyecto de Tratado por el que instituye una Constitución para Europa*, coloquialmente llamado Proyecto constitucional europeo. Conforme a las previsiones, el próximo 20 de febrero de 2005, los españoles serán los primeros en pronunciarse sobre él en *referendum* y, en concreto, deberán responder a la pregunta “¿Aprueba el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?”. Sin duda, es un interrogante que invita a la ciudadanía a enjuiciar directamente la obra realizada por la Convención Europea y los gobiernos de los estados miembros en la posterior Conferencia Intergubernamental. Pero, indirectamente, enjuiciaremos a la Unión Europea en su conjunto desde diversos puntos de vista y a la propia idea de Europa. Como quiera que sea, es incuestionable que la aprobación de este Texto clausura una etapa en el proceso de integración y, al mismo tiempo, abre otra nueva que conduce a la Europa política y que arrincona la del libre comercio.

Arribar a este punto, pese a lo que pueda parecer, dada la rapidez con que ha sido redactado el Proyecto y la aceleración del ritmo constitucional desde el Tratado de Niza, no ha sido una tarea fácil. Si adoptamos una cierta perspectiva histórica y consideramos otras tentativas previas como los proyectos constitucionales SPINELLI (1984) y HERMAN (1994), cuya promoción corrió a cargo del Parlamento Europeo, quizás esto nos ayude a calibrar mejor el significado del actual Proyecto.

A continuación, nos proponemos ofrecer al lector, por un lado, una breve cronología que recoja los principales hitos constitucionales de la Unión Europea, con especial atención a la Convención europea²; por otro lado, examinaremos críticamente el presente Proyecto constitucional subrayando sus aspectos positivos y negativos, con una referencia especial a la dimensión regional, tan importante para Galicia y su instituciones de autogobierno.

2. Un importante sector doctrinal sostiene la existencia ya de una Constitución europea en sentido material. Véase, Cancela Outeda, CELSO (2001), El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela.

1. Pasos hacia una Constitución Europea formal

Desde 2000, hemos asistido a la configuración de un entorno constituyente en la Unión Europea³. A la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales, le siguió en 2001 la firma del Tratado de Niza con su famosa *Declaración nº 23 sobre el futuro de Europa*, y, por último, en diciembre de este mismo año, la Declaración de Laeken que dispuso la celebración de la Convención Europea sobre el futuro de Europa. Con ésta comenzó formalmente la elaboración del texto llamado a convertirse en la “ley fundamental” de la Unión.

1.1 Los antecedentes

Como hemos indicado, una adecuada valoración del Proyecto actual exige contextualizarlo en términos históricos. Con este fin, es preciso tomar en cuenta otras tentativas constitucionales previas, puesto que, en 1984, vio la luz el conocido como Proyecto Spinelli y, diez después, el Proyecto Herman. Ambos fueron concebidos y elaborados en el Parlamento Europeo, única institución dotada de legitimidad democrática directa, en un ambiente idealista y federalista. Hoy, aunque su valor es meramente histórico y académico, pueden ayudar a enjuiciar el actual Proyecto constitucional. Así, por ejemplo, en comparación con éste, resaltan su brevedad, sencillez y su fácil comprensión. En efecto, el Proyecto Spinelli de 1984 estaba compuesto por 87 artículos de extensión razonable que ocupaban una veintena de páginas. Todavía más sencillo y breve fue el Proyecto Herman de 47 artículos bastantes cortos (ocupa aproximadamente una docena de páginas). La brevedad y sencillez es debida al criterio adoptado: regular sólo los elementos básicos, absteniéndose de regular las diferentes políticas europeas pormenorizadamente; les bastó con declarar la aceptación del llamado “acervo comunitario” y desterrar la pretensión de abarcarlo todo.

En cuanto a los derechos y libertades, el texto de Herman recogió una declaración de derechos breve de 24 artículos; el de Spinelli optó por realizar una referencia referirse a los “principios comunes” de las constitucionales estatales y a la Convención Europea de Derechos y Libertades Fundamentales de Roma de 1950.

³. Algunas de las razones que pueden apuntarse son: la existencia, en opinión de amplios sectores académicos, de una Constitución europea material sin formalización, la reforma institucional motivada por el incremento del número de miembros de la Unión, la defectuosa e insatisfactoria reforma de los tratados propiciada por el Tratado de Niza, la percepción del déficit democrático y de la lejanía respecto de los ciudadanos por parte de las instituciones de Bruselas o la necesidad de clarificar y poner orden en el rompecabezas de los Tratados.

1.2. De la Carta de Derechos fundamentales a la Declaración de Laeken

La Carta de Derechos y Libertades de la Unión Europea, aprobada el 13 de octubre y proclamada solemnemente el 7 de diciembre de 2000 por el Consejo, el Parlamento y la Comisión, fue considerada por muchos el embrión de la futura Constitución europea y el símbolo del designio político de la Unión Europea.

El siguiente acontecimiento de significación constitucional es el Tratado de Niza, firmado en febrero de 2001, en particular, su *Declaración nº 23 relativa al futuro de la Unión* que configuró una agenda de índole constitucional con la mente puesta en la Conferencia Intergubernamental de 2004. Entre los temas a tratar figuraba: la aclaración del *status* jurídico de la Carta de Derechos, la delimitación de las competencias entre los estados miembros y la Unión de conformidad con el principio de subsidiaridad, el reforzamiento del papel de los parlamentos estatales en la arquitectura europea, la simplificación de los Tratados para aumentar su inteligibilidad, el incremento de la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión.

A continuación, los jefes de estado y de gobierno, con ocasión del Consejo Europeo de los días 14 y 15 de diciembre de 2001, realizaron la *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, coloquialmente conocida como la Declaración de Laeken. Este texto recogía una serie de reflexiones críticas y problemas de carácter político e institucional (democracia, reparto de competencias, subsidiariedad, regiones, política exterior, etc.) relativos al funcionamiento de la Unión Europea y que deberían ser remediados. Pero, además de adoptar la referida Declaración, los jefes de estado y de gobierno decidieron convocar la Convención Europea sobre el futuro de la Unión cuyo cometido principal consistió en reflexionar y preparar las venideras reformas de la Unión, con la vista puesta en su ampliación a 25 estados miembros.

A continuación, nos acercaremos a su composición, estructura y naturaleza, así como a la labor realizada hasta la presentación del Proyecto constitucional a mediados de 2003.

2. La Convención Europea sobre el futuro de Europa

2.1. Composición, estructura y naturaleza

El recurso a la Convención no es absolutamente novedoso porque los estados miembros recurrieron a una fórmula similar para la elaboración de Carta de Derechos y Libertades Fundamentales de la Unión Europea⁴. La derivada de Laeken estuvo integrada por ciento cinco miembros que

representaban a los gobiernos (veintiocho), a los parlamentos nacionales de los estados miembros y de los candidatos a la adhesión (cincuenta y seis, incluida Turquía), al Parlamento Europeo (dieciséis), a la Comisión Europea (dos). Además, asistieron una serie de observadores por parte del Comité Económico y Social Europeo, del Comité de las Regiones, del Defensor del Pueblo y de diversos interlocutores sociales europeos. Sumaban 102 miembros, a los cuales se añadieron el Presidente y los dos vicepresidentes, elegidos ya en el Consejo Europeo de Laeken (total 105 miembros, y un número igual de suplentes). En comparación con las conferencias intergubernamentales compuestas por diplomáticos, la Convención ha aportado una buena dosis de transparencia a sus trabajos y legitimidad a su obra final.

En relación a la composición, destaca la escasa presencia de las entidades regionales, que, en muchos casos, están dotadas de potestad legislativa ejercida por parlamentos electivos, de potestad ejecutiva y cuentan más población, territorio o riqueza que algunos estados miembros. Fueron relegadas a la condición de observadores, igual que los agentes sociales, pese a su legitimidad democrática, lo cual podría restarle apoyo al Proyecto en la fase de aprobación interna.

Su estructura orgánica descansó en el *Praesidium*, el Plenario y los grupos de trabajo⁵. El primer órgano, el *Praesidium*, estuvo compuesto por el Presidente de la Convención (Valéry Giscard d'Estaing, ex-presidente de la República francesa), los dos vicepresidentes (Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene, ex-presidentes del gobierno italiano y belga, respectivamente), dos miembros del Parlamento Europeo, dos de la Comisión Europea, tres representantes de la Presidencia de la Unión Europea, dos miembros de los parlamentos nacionales y un invitado de los estados candidatos a la adhesión. Aunque formalmente acomodó en su seno a diferentes intereses y legitimidades (estatales y europeos), no debe ocultarse el dominio ejercido por

4. Esa primera Convención estuvo compuesta por representantes de los gobiernos de los estados miembros, del Parlamento Europeo, de los parlamentos nacionales y de la Comisión Europea (también fue prevista la figura del observador y del invitado). El resultado de su labor fue la referida Carta que, aunque no constituía una reforma de los Tratados constitutivos, y ni siquiera era jurídicamente vinculante, tuvo y tiene una significación política innegable.

5. Se ocuparon de temas concretos: Grupo I "Subsidiariedad", Grupo II "Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea", Grupo III "Personalidad jurídica", Grupo IV "Parlamentos nacionales", Grupo V "Competencias complementarias", Grupo VI "Gobernanza económica", Grupo VII "Acción exterior", Grupo VIII "Defensa", Grupo IX "Simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos", Grupo X "Espacio de libertad, seguridad y justicia", Grupo XI "Europa social".

los gobiernos estatales, principalmente a través del *Praesidium* que determinaba la agenda y el ritmo de los trabajos de la Convención (CLOSA, 2004).

En relación a su naturaleza, la Convención Europea sobre el futuro de Europa fue concebida como una instancia sin capacidad política, es decir, sin poder para imponer sus resultados a los estados miembros. En teoría, fue una institución de *auctoritas*, no de *potestas*, un órgano consultivo, no político-decisionario. Ahora bien, algunos gobiernos estatales, conscientes de su importancia práctica, designaron como representantes a líderes políticos de primera línea⁶. De hecho, el texto final de la Convención apenas ha sufrido variaciones sustanciales en la Conferencia Intergubernamental, salvo en aquellos aspectos en que faltó el acuerdo.

En suma, para muchos, sobre todo federalistas, evocó la labor de los constituyentes de Filadelfia en 1787, a lo cual contribuyó la naturaleza político-constitucional de las cuestiones abordadas (derechos y libertades, reparto de competencias, facultades de las instituciones, etc.), su composición, e incluso la propia denominación.

2.2 Cronología de la Convención Europea

El inicio de sus trabajos tuvo lugar el 28 de febrero de 2002 en Bruselas. En una primera fase, su tarea se encaminó a poner sobre la mesa las diferentes posiciones y demandas procedentes de los diferentes actores implicados. La siguiente fase estuvo marcada por la elaboración de las conclusiones de los grupos de trabajo que fueron enviadas al Plenario para su debate⁷.

Con ocasión de la celebración del Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003, la Convención presentó como definitivo el contenido de las partes I y II del Proyecto y como provisional el de la III y IV. La Convención celebró su última sesión plenaria el 10 de julio de 2003 y, ocho días después, Giscard d'Estaing entregó solemnemente el texto final al Presidente de turno del Consejo Europeo, el primer ministro italiano Silvio Berlusconi.

El *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa* sirvió de base para la Conferencia Intergubernamental que inició sus trabajos en

⁶. Alemania, por ejemplo, modificó la primera designación de su delegado a favor del Ministro de Asuntos Exteriores, Joschka Fischer.

⁷. Entre tanto, el 28 de octubre de 2002, el Presidente de la Convención presentó un anteproyecto de Tratado Constitucional, lo cual fue criticado por lo que entrañaba de protagonismo y extralimitación de facultades.

octubre de 2003 con la previsión de concluir en diciembre. Pero, el Consejo Europeo celebrado en Roma los días 11 y 12 de diciembre de 2003, que debía lograr un acuerdo en aquellas cuestiones en las que todavía no se había alcanzado, se saldó con un sonoro fracaso. Como factores causantes de esta situación se apuntaron las demandas de algunos estados miembros –especialmente Polonia y España–, en aspectos como la fórmula de la doble mayoría a emplear en el Consejo de Ministros o la composición de la Comisión.

A principios de 2004, durante la Presidencia de turno del Consejo en manos de Irlanda, Berthie Ahern impulsó los contactos e iniciativas para recomponer la situación y buscar una salida. En junio se alcanzó el consenso sobre el texto definitivo que, tras los necesarios retoques técnicos y lingüísticos⁸, y la firma de los jefes de estado y/o de gobierno en Roma está listo para ser sometido en los próximos dos años a la aprobación por los parlamentos estatales a *referendum*⁹.

Es sumamente difícil aventurar un resultado para este proceso de ratificación. La experiencia puede ofrecernos pistas. La ratificación del Tratado de Maastricht en 1992 embarrancó en un primer momento a causa del resultado negativo cosechado en Dinamarca (entonces el número de estados miembros era de doce); el Tratado de Niza fue rechazado inicialmente por el pueblo irlandés lo que ocasionó un retraso en su entrada en vigor (se produjo el 1 de febrero de 2003) y las consiguientes críticas a la Unión (el número de estados era de quince). Como se sabe, desde el día 1 de mayo de 2004, los miembros de la Unión son veinticinco, lo que añade una mayor dificultad para la ratificación de la Constitución.

3. El haber y el debe del Proyecto constitucional

En primer lugar, advirtamos que, por el momento, debemos limitarnos enjuiciarlo desde la óptica teórica y formal, lo cual entraña un riesgo ya que la experiencia señala que hasta que un texto constitucional ha sido aplicado durante un tiempo, hasta que los actores políticos han actuado en el marco diseñado, no es posible hacer un juicio ponderado y realista. Un buen ejemplo lo constituye la Constitución estadounidense o, incluso, la española, pese a ser mucho más joven. En segundo lugar, no es fácil emitir juicios imparciales; el juez está condicionado por múltiples factores que van desde la concepción constitucional (minimalista/maximalista), hasta su posición favorable o con-

⁸. En la versión de 13 de octubre de 2004, el documento es CIG 87/1/04 REV 1

⁹. Hasta ahora, se han decantado por el referendum estados miembros como Portugal, Francia, España, Holanda, Luxemburgo, Bélgica o Reino Unido.

traría a la Unión Europea. A continuación, veremos los aspectos positivos y negativos que presenta el Proyecto prestando atención a los de carácter político-institucional.

3.1 *El haber*

En este apartado, los aspectos positivos enumerables son los siguientes:

1. Existe ya un Proyecto estable para discutirlo, aprobarlo, rechazarlo, o reformarlo, que posee un enorme simbolismo político y que rompe, formalmente, con la visión internacional de la Unión y su Derecho¹⁰.
2. Dota de personalidad jurídica a la Unión Europea y acaba con la anómala estructura de los tres pilares vigente en la actualidad.
3. Clarifica bastante el reparto de competencias entre la Unión y sus miembros.
4. Atribuye valor jurídico a la Carta de Derechos y Libertades Fundamentales con lo que sale ganando la seguridad jurídica y la ciudadanía europea que adquiere mayor contenido.
5. Esclarece cuál será el procedimiento legislativo ordinario. En esta línea, el número de materias a las que será aplicable el procedimiento de codecisión es más del doble de las actuales, lo cual, refuerza la posición del Parlamento Europeo. En conexión con este aspecto, fija los instrumentos legislativos disponibles: leyes europeas y leyes marco europeas lo que debería repercutir en una mayor legitimidad democrática de la Unión.
6. También palía relativamente el déficit democrático mediante la consideración de los parlamentos nacionales en la toma de decisiones a nivel europeo. Advertamos, no obstante, que no cabe fundar sólidas esperanzas en este mecanismo a juzgar por el discreto papel que desarrollan en muchos estados miembros.
7. Crea las figuras del Presidente del Consejo Europeo y del Ministro de Asuntos Exteriores que debieran incrementar la visibilidad europea, aunque se vislumbran inconvenientes.
8. Mejora la capacidad exterior de la Unión, así como sus facultades defensivas, es decir, la política exterior y de defensa.

¹⁰. Desde el punto de vista material, hace décadas que parte de la doctrina y el propio Tribunal de Luxemburgo adoptaron un enfoque político y constitucional de la Unión Europea.

3.2. El debe

En el apartado del debe, la nómina la componen los siguientes aspectos:

1. La extensión del Texto es desmesurada (448 artículos, protocolos y declaraciones) y su articulación interna compleja¹¹, lo que se traduce en una difícil manejabilidad y una escasa inteligibilidad y transparencia. A esto también contribuyen las contradicciones internas, las numerosas excepciones (por ejemplo, a la hora aplicar la regla de doble mayoría en el Consejo) o la ausencia de disposiciones transitorias para aspectos que caducarán en el 2009 o en previsión de nuevas incorporaciones, las repeticiones innecesarias, la falta de remisiones a futuras leyes para materias de ley o incluso de reglamento¹².

2. Peca de reglamentismo pues desciende a detalles impropios de un texto constitucional. Esto tiene consecuencias políticas profundas, pues siempre tenderá a aumentar los poderes de la Unión y a obstaculizar el control democrático.

3. Conectado con lo anterior, emplea un lenguaje apoderador, (*empowering*); manda intervenir a las instituciones europeas, perseguir objetivos amplios (y expansivos, como el bienestar).

4. Incorpora y regula materias de escasa relevancia constitucional (la Novena sinfonía de Beethoven como himno de la Unión, el 9 de mayo como día de Europa); esta afirmación es aplicable a la regulación de las políticas.

5. No hay previstas garantías efectivas para la preservación de la diversidad. Las identidades de los estados miembros y de regiones como Galicia, defendidas por Laeken, no están protegidas en concreto en el Proyecto. Por lo tanto, *a contrario sensu*, más bien están amenazadas, pues el mercado único tiene una fuerza expansiva que nadie negará a juzgar, por ejemplo, por la experiencia estadounidense.

6. Reconoce el principio de atribución de competencias (I-11), lo que, a primera vista, es positivo. Pero, enseguida se vislumbra el riesgo de ser pulverizado por la declaración de objetivos y valores totales e ilimitados (art. I-2 y I-3), en combinación con la redacción apoderadora y detallista antes

¹¹. Contiene cuatro partes. La tercera coincide, en esencia, con el actual Tratado de la Comunidad Europea pero todavía más largo.

¹². Se podría haber seguido el precedente de los proyectos Spinelli y Herman e introducir una remisión al "acervo comunitario" para acortar la extensión.

mencionada. También, colisiona con la cláusula de flexibilidad que, de ser utilizada con generosidad por estados miembros, lo descafeinaría (art. I-18).

7. Subsistencia de la unanimidad en ámbitos como la imposición o la defensa y previsión de numerosas excepciones la regla de la doble mayoría.

8. Aumenta la complejidad del sistema institucional con la creación de la figura del Presidente del Consejo Europeo (I-22) y la del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (I-28). En términos generales, el Proyecto intergubernamentaliza el marco institucional puesto que, a primera vista, fortalece el papel de los ejecutivos estatales a través del Consejo Europeo y del Consejo de Ministros (esto puede ser visto como un obstáculo para la democratización). El papel de la Comisión Europea no mejora sustancialmente, incluso la integración del Ministro de Asuntos Exteriores en condición de vicepresidente suscita dudas sobre su funcionamiento (sobre el apartado institucional, véase, ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, 2004).

3.3. La perspectiva regional

Por último, haremos una breve reseña a la visión del Proyecto desde la perspectiva regional. En este sentido, podemos considerar la opinión del Comité de las Regiones que, de modo genérico, lo valora positivamente atendiendo a los avances en el reconocimiento explícito de la dimensión regional (y local)¹³. En concreto, estima positivo el respecto de la autonomía regional (y local) (I-5), la promoción de la cohesión económica, social y territorial y el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística (incluidas las lenguas minoritarias) (I-3.3), la nueva definición del principio de subsidiariedad (I-11), la obligación por parte de la Comisión de consultar, con carácter previo a la presentación de iniciativas legislativas, a las entidades regionales (o locales), el reconocimiento de legitimación activa al Comité ante el Tribunal de Justicia para

¹³. Vid. Dictamen del Comité de las Regiones, de 9 de octubre de 2003 sobre “Las propuestas del CDR para la Conferencia Intergubernamental” (CIG 44/03, anexo).

¹⁴. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establece en su apartado 7 que el Comité podrá interponer recursos, por violación del principio de subsidiariedad, en relación a los actos legislativos sobre los que deba ser consultado. Esta modificación merece una mención singular ya que podría ser un mecanismo útil para definir la subsidiariedad y juridificarla. En todo caso, habrá que aguardar para valorar su efectividad práctica. También, podría constituir un estímulo para que ciertas entidades regionales revaloricen el papel institucional del propio Comité.

defender sus prerrogativas (III-365. 3) (*vid.* Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad)¹⁴ o la extensión de la duración del mandato de los miembros del Comité de cuatro a cinco años (III-386).

Ahora bien, conviene recordar que no han sido satisfechas demandas de base regional como el acceso privilegiado individual al Tribunal de Justicia, en particular, para aquellas entidades con competencias legislativas con vistas a la preservación de sus competencias exclusivas. Tampoco se han remediado temas relativos al Comité de las Regiones como el de su composición, su *status* institucional o sus escasas facultades.

No obstante, en nuestra opinión, el Proyecto sí contribuye a la consolidación de la presencia regional en el marco europeo, pero no mejora el débil papel asignado en el proceso de toma de decisiones. Los avances en esta materia no son comparables a los de reformas anteriores, lo que permite hablar de una ralentización de la regionalización de la Unión Europea (véase, PEREIRA MENAUT Y CANCELA OUTEDA, 2004). También creemos que se desaprovecha una vía para incrementar la legitimidad democrática y la eficacia de las políticas de la Unión como se decía en la Declaración de Laeken.

4. Conclusiones

Como ha sucedido en las reformas de los Tratados realizadas hasta la fecha, el Proyecto constitucional, deja una sensación agrídulce: se han alcanzado ciertas metas, pero se podría haber hecho más. En nuestra opinión, ante todo, conviene prevenirse contra las valoraciones derrotistas. En el conjunto del proceso de integración europea, el Proyecto constitucional *giscardiano* con sus sombras, que no son pocas, supone un incuestionable paso adelante de enorme significación política. Estamos ante un Texto único redactado con espíritu y mentalidad constitucional que aspira a divorciarse, formalmente, de lo internacional. Ahora bien, no constituye un aval pleno para la consolidación del proceso de integración, no cierra la puerta a su desarrollo asimétrico, no es una panacea política, ni conjura futuras crisis, para las cuales, por cierto, hemos de estar preparados. ◀◀

Bibliografía

PEREIRA MENAUT, ANTONIO CARLOS, (dir.) (2003). *Proxecto de Tratado polo que institúe unha Constitución para Europa*, Santiago de Compostela: Fundación Galicia-Europa.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, PAZ (2004). “Las instituciones en la Constitución Europea: crónica de una reforma aplazada” en PUEYO LOSA,

JORGE (dir.). *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*. Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, pp. 83-127.

PEREIRA MENAUT, ANTONIO CARLOS Y CANCELA OUTEDA, CELSO (2004). “¿Se ralentiza la regionalización de la Unión Europea?” (en prensa)

CLOSA MONTERO, CARLOS “O valor das institucións: mandato e automandato no proceso da Convención”, en CANCELA OUTEDA, CELSO (coord.), *Ampliación e Convención. Galicia na encrucillada*, Santiago de Compostela: Tórculo (en prensa).

Mónica López Viso
*Profesora del Área de Ciencia Política
y de la Administración de la Universidad de Vigo*

Curriculum Vitae

Mónica López Viso es Doctora en Ciencias Políticas y Sociología en la especialidad de Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente trabaja de profesora ayudante en el área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo, profesora tutora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED y coordinadora del Centro de Orientación, Información y Empleo del Centro Asociado de la UNED en Ourense. Ha realizado estancias de investigación en la Comisión Europea y ha sido profesora visitante en diversas universidades de América Latina. Es autora de varias publicaciones sobre la política social comunitaria. Correo electrónico: mviso@uvigo.es

Índice

Presentación. 1. Principios básicos de actuación de los Fondos Estructurales: concentración, cooperación, programación y adicionalidad. 2. La programación de los Fondos Estructurales en Galicia. 2.1. Galicia: región objetivo uno. 2.2. Las intervenciones de los Fondos Estructurales en Galicia: preparación y modalidades. 2.3. Las acciones estructurales en Galicia desde la integración en la Comunidad hasta el siglo XXI. 3. Conclusiones. Bibliografía.

Resumen

Los Fondos Estructurales constituyen, como es sabido, el principal mecanismo del que se sirve la Unión Europea para lograr la cohesión económica y social, contribuyendo a reducir el grado de desigualdad económica existente entre las regiones europeas. El funcionamiento de los Fondos Estructurales opera bajo cuatro grandes principios básicos de concentración, programación, cooperación y adicionalidad, que van a seguir regulando las actividades de los Fondos hasta el año 2007. Galicia es, desde la integración de España en la Comunidad, una región objetivo 1, beneficiándose de las ayudas que provienen de los tres Fondos en un régimen preferente. Las

ayudas estructurales no sólo han contribuido al desarrollo económico de la Comunidad Autónoma, sino que han influido en una programación más coordinada y coherente de sus gastos públicos.

Palabras Clave

Fondos Estructurales, Galicia, Política de cohesión económica y social, Política regional, Objetivo 1.

Presentación

» A lo largo de la construcción europea se han ido creando cuatro tipos de Fondos Estructurales como instrumentos presupuestarios, expresión de solidaridad comunitaria, para contribuir a la consecución de la cohesión económica y social. El primero en crearse fue el Fondo Social Europeo (FSE) que nace en 1957 en los Tratados de Roma y se constituye en la actualidad como el principal instrumento de la *Estrategia europea de empleo*. En 1962, se crea el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA) relativo a la financiación de la política agrícola común y cuya sección de orientación contribuye al desarrollo y ajuste estructural de las zonas rurales menos desarrolladas. Pocos años más tarde, en 1975, se establece el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para la aplicación de la política regional mediante programas de desarrollo destinados a las regiones más desfavorecidas. Finalmente, el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) agrupa desde 1994 los instrumentos comunitarios concernientes a la pesca.

1. Principios básicos de actuación de los Fondos Estructurales: concentración, cooperación, programación y adicionalidad

El funcionamiento de los Fondos Estructurales encuentra su fundamento en la reforma de 1988. La profundidad de la revisión llevada a cabo tras la aprobación del Acta Única Europea (CERVILLA et. al., 1989:39-64) implicó un cambio estructural profundo en su funcionamiento. A partir de entonces los Fondos Estructurales operan bajo los cuatro grandes principios básicos de concentración, programación, cooperación y adicionalidad, que van a seguir regulando sus actividades hasta el año 2007 (COMISIÓN EUROPEA, 1998).

El principio de concentración regional supone el cambio de la actuación independiente en que los Fondos Estructurales habían operado hasta el momento -financiando actuaciones agrarias regionales o sociales- a un sistema global de intervención que integra sus papeles respectivos, trabajando juntos hacia la meta de la cohesión económica y social (ORDÓÑEZ, 1997:40-48; CARRASCO, 2000:25-65 y CASTANHEIRA y SIOTIS, 2000:47-61). Las

estadísticas regionales pasan a ser determinantes para beneficiarse del reparto financiero de los Fondos Estructurales y se traducen en la clasificación de las zonas del territorio comunitario en función de una serie de objetivos (HOOGHE, 1999:202). La programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales para el período 2000-2006 se aplica en virtud de tres objetivos:

1. El objetivo 1 se dirige a promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, cuyo PIB medio por habitante es inferior al 75% de la media de la Unión Europea, las regiones ultraperiféricas y las zonas incluidas a raíz del Acta de Adhesión de Austria, Finlandia y Suecia (COMISIÓN EUROPEA, 2000:10).
2. El objetivo 2 apoya la reconversión económica y social de las zonas con deficiencias estructurales no cubiertas por el objetivo 1, zonas rurales en declive, zonas en crisis dependientes de la pesca y áreas urbanas con dificultades.
3. El objetivo 3 actúa en apoyo a la adaptación y modernización de las políticas y sistemas de educación, formación y empleo. Se aplica a todo el territorio comunitario con excepción de las regiones subvencionables en virtud del objetivo 1.

El principio de concentración afecta también al reparto de los recursos que se van a dirigir a las regiones menos desarrolladas. En palabras de Ordóñez, “la concentración de las ayudas es un objetivo político fundamental del que depende en gran medida el éxito de la cohesión en la Comunidad Europea” (ORDÓÑEZ, 1997:58). La ayuda de los Fondos Estructurales para el objetivo 1 se duplicó entre 1988 y 1994, y se ha triplicado para el período 2000-2006, representando cerca del 70% de los recursos de los Fondos (COMISIÓN EUROPEA, 2000:18).

El principio de cooperación o *partnership* aparece también por primera vez en la reforma de 1988 y actualmente se define como la concertación existente entre “la Comisión, el Estado miembro y las autoridades y organismos designados por el Estado miembro en particular las autoridades regionales y locales y demás autoridades públicas competentes, los interlocutores económicos y sociales y cualquier otro organismo adecuado en este marco” (artículo 8 del Reglamento general 1260/99 del Consejo). Bajo este principio se intenta, por un lado, facilitar el diálogo permanente entre la Comisión y las instituciones implicadas -especialmente entes regionales y locales- en todas las fases de realización de las acciones estructurales y, por otro, respetar la organización institucional y legal de cada uno de los Estados miembros. En la reforma de 1999 si bien se refuerza claramente la descentralización, como

contrapartida se intensifica el control en última instancia por parte de la Comisión.

En tercer lugar, el principio de programación se articula como “el proceso de organización, decisión y financiación efectuado en varias etapas y destinado a desarrollar, sobre una base plurianual, la acción conjunta de la Comunidad y de los Estados miembros para conseguir los objetivos enunciados” (artículo 8 del Reglamento 1260/99 del Consejo). La programación entraña una manera estructurada, coordinada y sistemática de realizar las intervenciones estructurales, con el objetivo de optimizar el impacto de dichas intervenciones.

Finalmente, la adicionalidad es el cuarto de los principios e implica que los créditos de los Fondos Estructurales no pueden sustituir a los gastos estructurales públicos del Estado miembro en el conjunto de territorios subvencionables, debiendo mantenerse, al menos, al mismo nivel que durante el período de programación anterior. Se trata de garantizar, por tanto, la existencia de repercusiones económica reales. La observancia de este principio, como afirma Ordóñez Solís, ha resultado hasta ahora “en la práctica más bien un buen deseo que una obligación de estricto cumplimiento por las autoridades nacionales” (ORDÓÑEZ, 1997:77). La adicionalidad se traduce así en una obligación de los gobiernos nacionales y regionales que reciben ayuda de los Fondos de contribuir en parte a los programas financiados por la Unión Europea.

2. La programación de los Fondos Estructurales en Galicia

2.1. Galicia: región objetivo 1

Galicia presenta una serie de indicadores (bajo PIB respecto a la media, alto nivel de desempleo, graves problemas estructurales en el sector agrario, escasa actividad industrial y profundas disparidades socioeconómicas en el interior de la región) que comportaron que fuera calificada por la Comunidad Europea, de cara a la aplicación de los Fondos Estructurales, como: “Zona asistida” (FEDER), “Zona desfavorecida” (FEOGA-o) y “Zona superprioritaria” (FSE). En la actualidad se traduce en su consideración como región objetivo 1, que determina, a efectos prácticos, la aplicación de las ayudas que provienen de los tres Fondos en un régimen preferente, así como, el incremento del porcentaje de participación comunitaria en la financiación, que puede llegar hasta el 75 por ciento frente al tope del 50 por ciento establecido para los casos generales.

2.2. *Las intervenciones de los Fondos Estructurales en Galicia: preparación y modalidades*

La programación de las intervenciones de los Fondos Estructurales en Galicia se ha organizado en períodos plurianuales que coinciden con las sucesivas revisiones de la normativa reguladora de las ayudas estructurales en el contexto comunitario. Las acciones de los Fondos Estructurales se hacen efectivas desde la adhesión de España, pero no es hasta la década de los noventa cuando se sistematiza el recurso a las ayudas a través, principalmente, de dos vías: los Programas Operativos regionales y los Programas Operativos plurirregionales.

Los Programas Operativos regionales son los programas específicos de la Comunidad Autónoma a través de los cuales estructura directamente los recursos procedentes de los Fondos. Los Programas Operativos plurirregionales, conocidos por los técnicos como “los pluris”, recogen complementariamente y fuera de la competencia autonómica, las actuaciones de la Administración central, local o de la empresa pública y afectan también a otras regiones del objetivo 1. Estos recursos que administraba hasta hace muy poco la Administración Central han ido pasando a la Comunidad Autónoma.

La recepción de las ayudas de los Fondos Estructurales en la Comunidad Autónoma Gallega, bajo este principio de programación, ha exigido la coordinación de las diferentes administraciones ante la necesidad de gestionar los recursos procedentes de Europa. Por regla general, podemos decir que la solicitud de las ayudas de los Fondos Estructurales corresponde a las autoridades nacionales y la decisión pertenece a la Comisión Europea, asimismo la aplicación de las ayudas se realiza en el marco de este sistema descentralizado entre la Comisión y las Administraciones nacionales.

Los Planes de Desarrollo Regional (PDR) –elaborados en colaboración con la Comunidad Autónoma, para conseguir la coordinación de las políticas regionales, nacionales y comunitarias– suponen el primer paso en la programación de las ayudas estructurales, siguiendo la estricta metodología de las directrices aprobadas en Europa (NIÑO, 2000: 30-32). Los PDR han obligado a la Comunidad Gallega a programar sus inversiones bajo un esquema plurianual más estructurado y coherente de los gastos públicos (CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA, 1989 Y 1994). La elaboración de estos programas contribuye a un desarrollo más efectivo de una política regional comunitaria, al tiempo que impulsa una distribución más lógica de las ayudas financieras.

2.3. *Las acciones estructurales en Galicia desde la integración en la Comunidad hasta el siglo XXI*

Desde la integración en la Comunidad en 1986 podemos diferenciar cuatro etapas en la programación de los Fondos Estructurales en Galicia, en sintonía con la programación en España.

La integración de España en la Comunidad Europea en 1986 supone la aplicación en nuestro país, y concretamente en Galicia, de la política de ayudas comunitarias, entre las que se encuentran las procedentes de los Fondos Estructurales. En esta primera etapa los Fondos todavía no actúan de manera coordinada y solamente las intervenciones del FEDER estaban sometidas a una programación nacional previa. La aplicación de las ayudas estructurales presenta entonces dos características fundamentales. Por un lado, se efectúa sin que exista una verdadera programación de base. Por otro, la Administración Central es la verdadera responsable de gestionar los recursos financieros procedentes de la Comunidad.

En esta etapa se elaboró un Programa de Desarrollo Regional para el período 1986-90 bajo las directrices aprobadas por la Comisión. El FEDER, que operaba en el marco del PDR, fue el principal instrumento de la política regional comunitaria. La mayoría de los proyectos financiados por el FEDER en Galicia durante estos años fueron carreteras, puertos y obras hidráulicas. El FEOGA-orientación financia proyectos de reconversión, modernización y creación de explotaciones agrícolas. El FSE, por su parte, dirige sus esfuerzos a acciones en favor de jóvenes menores de 25 años, que representaban entonces el sector de la población más afectado por las cifras de desempleo.

El segundo período de programación en Galicia se desarrolla tras la reforma de los Fondos Estructurales de 1989. A partir de ahora, los Fondos Estructurales van a coordinar su actuación a través de cinco objetivos prioritarios en la consecución del principio de *cohesión económica y social* enunciado en el Acta Única Europea. Las características económicas y sociales de Galicia, clasificada como zona superprioritaria en la etapa anterior, la sitúan -junto con la casi totalidad del territorio español, Portugal, Grecia, Irlanda y sur de Italia- entre las regiones del objetivo 1.

El 31 de marzo de 1989, siguiendo la normativa de la cuarta reforma de los Fondos Estructurales, fue presentado en Bruselas por el Gobierno español el Plan de Desarrollo Regional para Galicia, como parte del PDR nacional que afectaba a las regiones españolas declaradas objetivo 1. Sobre la base del PDR de Galicia 1989-93 y tras negociaciones con el Estado español, la Comisión elaboró los Marcos Comunitarios de Apoyo (MCA) que contenían las líneas

de actuación prioritarias de intervención comunitaria. El MCA para las zonas españolas subvencionables del objetivo 1 (76 % del territorio) dio paso a la solicitud de las ayudas que adoptan preferentemente la forma de Programas Operativos y que comenzaron a aplicarse a partir del bienio 1990-91, desarrollando los marcos tanto plurirregionales como el regional (COMISIÓN EUROPEA, 1999b). La contribución del FSE en este período se centra en la valoración de los recursos humanos, lucha contra el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes. Por su parte, la actuación del FEDER se dirigió a infraestructuras básicas, fundamentalmente carreteras (44,8% del gasto total). Los recursos del FEOGA-o se orientan a la conservación de recursos naturales y a la mejora de la producción agraria y agropecuaria de Galicia.

La tercera etapa de los Fondos Estructurales en Galicia tiene lugar tras la aprobación el 7 de febrero de 1992 del Tratado constitutivo de la Unión Europea en Maastricht. La nueva revisión de los Fondos se adopta el 20 de julio de 1993 y va a regular su funcionamiento hasta el año 1999. En estos años se lleva a cabo un considerable esfuerzo de concentración de los recursos presupuestarios en favor de las regiones menos desarrolladas, el 68% de todos los recursos de los Fondos Estructurales fueron al objetivo 1. España, que continúa siendo en esta etapa el principal receptor de Fondos Estructurales, recibió el 22% sobre el total europeo (COMISIÓN EUROPEA, 1999b). Galicia en el año 1993 ocupaba uno de los lugares más bajos, la decimocuarta posición, del PIB per cápita europeo, lo que representa el 63% de la media comunitaria. El hecho de mantenerse, en los tres años anteriores, por debajo del 75% del PIB per cápita comunitario la incluye de nuevo en las regiones del objetivo 1 (COMISIÓN EUROPEA, 1994) y será, después de Andalucía, la región española que más recursos reciba de los Fondos Estructurales (COMMISSION EUROPÉENNE, 1994:1-8). Estas cifras no presentan, por tanto, un panorama optimista de la economía gallega, que se encontraba además en el proceso de consecución del plan de convergencia en virtud de la Unión Económica y Monetaria, que se contemplaba con preocupación ante la posible reducción del gasto público de la Administración central en Galicia (ORZA, 1993:17-24).

La estrategia de desarrollo para la región gallega, recogida en el Plan de Desarrollo Regional 1994-99, consistió en un conjunto de acciones coordinadas sectorial, espacial y temporalmente cuyo objetivo principal ha sido superar los estrangulamientos en los que se encontraba Galicia. Los recursos del FSE se orientaron fundamentalmente a acciones de formación (71%) y acciones de empleo. Por su parte, la actuación del FEDER se dirigió a infraestructuras básicas, fundamentalmente cofinanciando el Plan de Carreteras de Galicia

(XUNTA DE GALICIA, 2000: 296 Y COMISIÓN EUROPEA, 2001) que se aprobó a comienzos de los noventa con el objetivo de corregir la deficiente infraestructura viaria gallega.

Las acciones de este período se resumen en seis grandes puntos: mejora de la articulación y de la accesibilidad de las empresas gallegas a los mercados; recuperación y preservación del medio ambiente; mejora de los equipamientos sociales y promoción ciudadana; innovación, cambio tecnológico y desarrollo empresarial; mejora de los recursos humanos; y modernización y descentralización administrativa (CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA, 1994:25).

La última reforma de los Fondos Estructurales ha estado precedida por la aprobación de la Agenda 2000 que bajo el expresivo título “*Por una Unión más fuerte y más amplia*” ha representado una importante revisión del contenido, estructura y proceso de todo lo referente a los Fondos. En las Conclusiones de la Cumbre de Berlín de marzo de 1999 se explicitan los principios que articulan esta reforma y que se resumen en la necesidad de concentrar la ayuda de los Fondos Estructurales en las zonas más necesitadas y en la reducción del número de objetivos, que pasan de cinco a los tres actuales.

Este período de programación de los Fondos Estructurales en Galicia, 2000-06, se ha aprobado después de complejas negociaciones principalmente en torno a dos temas: el reparto entre Programas Operativos Regionales y Plurirregionales y la opción de un Programa Operativo para cada uno de los Fondos Estructurales o uno sólo para varios Fondos. El diseño aprobado se decantó finalmente por el incremento de la parte implementada a nivel regional y la adopción de un Programa Operativo plurifondo, en el marco de un proyecto de diferentes ejes prioritarios, más sencillo y unificado. Bajo esta lógica de programación se aprueba, en marzo de 2001, el Programa Operativo del objetivo número 1 para la Comunidad Autónoma Gallega (CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA, 2001).

La estrategia de desarrollo para Galicia a partir de ahora no se centra sólo en el objetivo de la convergencia y la elevación del nivel de renta, sino también en aumentar el empleo de calidad. Las grandes líneas de actuación se despliegan sobre tres grandes ámbitos, potenciar la base productiva y el tejido empresarial, desarrollar la competitividad del territorio, y aumentar las dotaciones regionales de recursos del conocimiento y empleabilidad. Sobresale de manera significativa, por su importancia financiera, el eje de actuación en redes de transporte y energía, que absorbe el 41,25% del total de recursos asignados al PDR, siguiéndole en importancia las actuaciones en medio ambiente, entorno natural y recursos hídricos con un 17,29%.

La participación comunitaria en la financiación es del 67,42% del coste total del programa, de los cuales el FEDER financia un 68,1%, el FSE un 11,42% y el FEOGA-O un 20,48%. Además de los recursos del Programa Operativo regional, Galicia se beneficiará de nuevo de los recursos estructurales programados de forma Plurirregional. En conjunto, se aplicarán en Galicia un total de 5.407 millones de euros (3.430 millones de euros a través del primero y 1.977 a través de los Programas Plurirregionales).

3. Conclusiones

La recepción de las ayudas comunitarias en Galicia ha implicado la aplicación de los principios rectores de actuación de los Fondos Estructurales. En primer lugar, la cooperación ha supuesto la progresiva participación regional y es la base en la que se sustenta, también la creciente, aunque todavía muy escasa participación de los entes locales. La gestión de los Fondos Estructurales en Galicia se ha realizado con una creciente presencia del Administración autonómica, evolución que no ha sido paralela en la fase de la elaboración de las políticas reflejo todavía de la débil institucionalización de la participación de las regiones en las instituciones europeas.

Fruto de la recepción de las ayudas de los Fondos en la Comunidad Autónoma Gallega bajo el principio de programación se ha manifestado la necesaria coordinación de las diferentes administraciones ante la exigencia de gestionar los recursos procedentes de Europa. Los Planes de Desarrollo Regional, como primer paso en la programación de las ayudas estructurales, bajo la estricta metodología de las directrices aprobadas en Europa, han obligado a la Comunidad Gallega a programar sus inversiones bajo un esquema plurianual más estructurado y coherente de los gastos públicos.

La concentración regional es otro de los grandes principios de actuación de los Fondos Estructurales. En este sentido Galicia, como hemos visto, ha sido priorizada en la recepción de las ayudas al ser clasificada primero como región AR y posteriormente como región objetivo 1.

Finalmente, la actuación de los Fondos se basa en la adicionalidad de las acciones, es decir, que las ayudas no podrán sustituir a los gastos estructurales públicos que deben mantenerse, al menos, al mismo nivel que durante el período de programación anterior. La adicionalidad se traduce así en una obligación en el ámbito nacional y autonómico de contribuir en parte a los programas financiados por los Fondos comunitarios. Los Fondos Estructurales en su papel cofinanciador, tratan de garantizar repercusiones económicas reales en la Comunidad Gallega. No se ha tratado, por tanto, de una política de intenciones, sino de una verdadera influencia en la creación de un modo coordinado de canalizar la inversión pública y en el desarrollo económico de esta región. ◀◀

Bibliografía

- CARRASCO MORALES, E. (2000). *La Cohesión Económica y Social en la Unión Europea*, Madrid: Consejo Económico y Social.
- CASTANHEIRA, M. y SIOTIS, G. “La politique de l’Union européenne en faveur des régions moins favorisées: théorie et pratique”, en P. MAGNETTE et E. REMACLE (Eds.) (2000). *Le nouveau modèle européen*, Bruxelles: Université de Bruxelles, pp. 47-61.
- CERVILLA, P., FERNÁNDEZ, J. ORDOÑEZ, D. (1989). “Los Fondos estructurales de la Comunidad Europea”, en Boletín de Información sobre las Comunidades Europeas, supl. n.º 5, abril.
- COMISIÓN EUROPEA (1998). “FSE: 2000. Una guía de los nuevos reglamentos de los Fondos estructurales”, en FSE InfoRevista, nº 5, mayo.
- (1994). *Quinto Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Unión Europea. Competitividad y cohesión: las tendencias de las regiones*, Madrid: Comisión de las Comunidades Europeas.
- (1999a). *Galicia na Unión Europea*, Madrid: Comisión de las Comunidades Europeas.
- (1999b). *Las Comunidades Autónomas Españolas en la Unión Europea*, Madrid: Comisión de las Comunidades Europeas.
- (2000). *Las acciones estructurales 2000-2006. Comentarios y reglamentos*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- (2001). *Luz verde para Europa. Los proyectos de transportes financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo de Cohesión*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1994). “Les Fonds structurels et le développement des régions d’Espagne, 1994-1999”, en Inforegio, Noviembre, pp. 1-8.
- CONSELLERÍA DE ECONOMÍA E FACENDA (1986). *La adhesión a la Comunidad Europea. Su impacto en Galicia*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- (1989). *PDR Galicia 1989-1993*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela.
- (1994). *Plan de Desarrollo Regional de Galicia 1994-1999*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- (2001). *Programa Operativo Galicia 2000-2006*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- HOOGHE, L. “La política de cohesión de la Unión Europea y los modelos enfrentados de capitalismo europeo”, en I. LLAMAZARES y F. REINARES (eds.) (1999). *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 201-224.

- NIÑO PÉREZ, I. (2000). “Estadísticas y fondos estructurales: una perspectiva autonómica”, en Revista Fuentes Estadísticas, n.º 48, noviembre, pp. 30-32.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D. (1997). *Fondos estructurales europeos. Régimen jurídico y gestión administrativa*, Madrid: Marcial Pons.
- ORZA FERNÁNDEZ, J. A. (1993). “Galicia y el programa de convergencia”, en Papeles de economía española, pp. 17-24.
- XUNTA DE GALICIA (2000). *Galicia 2001*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.

Argimiro Rojo Salgado
*Profesor del Área de Ciencia Política
y de la Administración de la Universidad de Vigo*

Curriculum Vitae

Catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo (UV); en donde, además, ha dirigido por un periodo de ocho años el Departamento de Sociología, Ciencia Política y Filosofía. Cursó estudios de Ciencia Política y de Sociología en la Universidad Complutense (Madrid), y de Federalismo en el *C.U. d'Etudes Fédéralistes* (Aosta, Italia). Su actividad investigadora se ha desarrollado en diversos centros e institutos universitarios europeos (principalmente en Bélgica, Francia e Italia), siendo sus principales temas de investigación: el fenómeno regional-autonómico, las relaciones entre la Unión Europea y las regiones, el proceso de construcción europea, el futuro del Estado y la gobernanza global, el federalismo. Entre sus publicaciones destacan: *La regionalización del Estado en la Europa Comunitaria*, Fundación Galicia-Europa, Santiago de Compostela; *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid; *El modelo federalista de integración europea: la Europa de los Estados y de las Regiones*, Editorial Dykinson, Madrid; *Globalización, integración mundial y federalismo*, Revista de Estudios Políticos, Madrid. Su última publicación es *Movilización regional y emergencia de un sistema de gobernanación multinivel en la Unión Europea*, Septem Ediciones, Oviedo, 2004 (con J.M. Ruano *et al.*). Correo electrónico: rojo@uvigo.es

Índice

1. Introducción. 2. El galleguismo y sus etapas. 3. La situación general del galleguismo en los inicios de la transición. 4. Las tendencias galleguistas durante la transición. 4.1. El nacionalismo marxista-leninista. 4.2. El galleguismo nacionalista de corte socialista democrático. 4.3. El galleguismo nacionalista de centro derecha. 4.4. Un galleguismo no nacionalista. 5. Conclusiones.

Resumen

A lo largo del periodo 1975-1982 se produce en España el ya célebre proceso de transición política, a lo largo del cual se van sucediendo una serie

de hechos de gran relevancia y trascendencia, tales como el referéndum para la aprobación de la Ley para la Reforma Política, la amnistía, legalización de los partidos políticos y sindicatos, el acuerdo para la elaboración de la Ley Electoral, convocatoria y celebración de elecciones generales a Cortes Constituyentes, instauración de los regímenes pre-autonómicos, y lo que es más trascendente de todo: la elaboración y aprobación de la nueva Constitución. Esta fase se va a caracterizar también por la amplia movilización y participación social, la progresiva asunción de los valores democráticos y pluralistas, la irrupción de los nacionalismos periféricos, así como la configuración de un sistema de partidos que no sufrirá cambios sustanciales posteriormente. Pues bien, en este nuevo contexto general Galicia vive su propia transición en la que juega un papel muy destacado la opción galleguista. Analizar la evolución del galleguismo en su pensamiento, en sus distintas tendencias y expresiones políticas, en sus logros y también en sus fracasos y decepciones, en el contexto de la transición política española a la democracia, constituye el objeto de este trabajo.

Palabras Clave

Transición política, ideología, galleguismo, nacionalismo, proceso constituyente, autonomía, autogobierno.

1. Introducción

» He de manifestar que mi interés científico por el tema galleguista empezó con ocasión de la elaboración de la Tesis doctoral sobre “Las Mocedades Galleguistas”. Más tarde volví a ocuparme por el tema en mi libro titulado “O Galeguismo a través dos seus textos e documentos políticos”, en cuyo último capítulo ya intenté una breve aproximación a la cuestión que ahora abordaré. Desde entonces, y por razones principalmente académicas, he continuado interesado en toda esta temática.

En mi opinión, para poder analizar de manera satisfactoria el tema de este trabajo habría que empezar hablando, en primer lugar, de la transición española, de esa interesante etapa de nuestra historia. También me gustaría abordar, y como cuestión previa a esta exposición, el concepto de ideología, de ideología política, puesto que el pensamiento galleguista en realidad no es más que eso, ideología, esto es, conjuntos, sistemas, construcciones de ideas, valores, conceptos, creencias, mitos; representaciones globales, sistemas de interpretación, todo lo cual inspira, orienta y justifica toda una serie de actitudes, comportamientos y realizaciones, poniendo de manifiesto esa importante función histórica, social y política de dicho concepto. La ideología en su aspecto existencial y normativo, y tanto en su acepción positiva

(Althusser, Aron), como negativa (Marx, Engels, Lenin, A. Marc). Por exigencias derivadas de las características de esta publicación no me es posible abordar ambas cuestiones. Sí entraré, en cambio, en la cuestión referida a los orígenes y evolución del galleguismo, aunque muy brevemente. De esta manera se podrá entender mejor todo lo que sucede a lo largo del periodo de la transición. Se podrá, por ejemplo, comprobar la existencia de ciertas constantes a lo largo de la historia galleguista, y se podrá comprobar también como el galleguismo en cuanto movimiento, doctrina e ideología no constituye un hecho reciente e improvisado, ni un invento o capricho de la clase política de la transición, sino algo mucho más sedimentado, permanente y duradero.

2. El galleguismo y sus etapas

De manera general, el galleguismo ha de ser considerado como la teoría y la praxis de un movimiento político que tiene por objeto alcanzar el poder para la comunidad gallega. De acuerdo con la mayoría de los estudios realizados en torno a este fenómeno, la década de 1840 aparece como el punto de partida, como la primera manifestación explícita de esta conciencia galleguista. Un proceso histórico ininterrumpido que llega hasta nuestros días, y que atraviesa por distintas etapas, a las cuales los propios protagonistas se encargaron en algunos casos de etiquetar. En un intento de periodización, podemos distinguir las siguientes etapas:

- El Pregaleguismo, con figuras de la talla de Feijóo, Sarmiento y Cornide, coincidentes en denunciar una situación social y económica injusta, así como una serie de abusos cometidos por parte del centralismo absolutista. Empieza la consideración de una realidad cultural acentuada (idioma).
- El Provincialismo, con el protagonismo de Faraldo, la emergencia de la Generación del 46, la idea de Galicia como unidad, Provincia indivisible, Reino, frente a la división administrativa y política del Ministro Javier de Burgos (1834). Empieza a manifestarse también una conciencia de Galicia como realidad diferenciada, lo que en buena lógica demanda autonomía política.
- Federalismo, aprovechando el contexto favorable así como las expectativas abiertas durante el Sexenio Revolucionario, principalmente el advenimiento del régimen republicano y la discusión de la Constitución non nata de 1873, que establecía para España una forma de Estado federal. Sanchez Villamarín, con su “Presupuesto de la República Federal, Cantón o Región”, donde esboza una base constitucional para el futuro Estado federado de Galicia, o la Asamblea federal de Lugo (1887), donde se aprueba

un proyecto de Constitución para el futuro Estado Gallego, constituyen expresiones significativas de este nuevo clima.

- Regionalismo, palabra que por razones de oportunidad política más que ideológica (ni el federalismo ni el autonomismo eran expresiones gratas y cómodas en la España de la época) consigue cierta adhesión en aquella etapa. Sobresale Murguía (Historia de Galicia/Regionalismo Gallego), incorporando nuevos aportes y elementos a la doctrina del nacionalismo gallego, y Brañas (“El regionalismo”, 1889), ideólogo del regionalismo y de la organización de la autonomía gallega, y dentro de su visión católico tradicional.
- El nacionalismo explícito, del que dan cuenta una serie de hechos relevantes, tales como la creación de las Irmandades da Fala o la Asamblea de Lugo (1918), que constituye el punto de no retorno respecto a la articulación del galleguismo en cuanto movimiento e ideología política. Por primera vez se utiliza explícitamente el término nacionalista aplicado a la realidad política gallega, y empieza a defenderse como modelo de organización territorial la fórmula de la federación ibérica de naciones. Es de destacar también la concreción de la doctrina nacionalista a través de las obras de Viqueira, Risco, Villar Ponte y otros.
- La Segunda República, que propicia el tránsito de un galleguismo eminentemente culturalista a otro con claro compromiso y contienda política. Surge, así, el Partido Galeguista (Pontevedra, 1931), con un programa basado en principios y postulados tales como federalismo, autodeterminación, cooperativismo, internacionalismo, antiimperialismo, pacifismo. Entre sus aportaciones es de destacar su papel aglutinador en torno al símbolo del autogobierno propiciado por la II República: el Estatuto de autonomía.
- El periodo franquista, en el que se produce el exilio, la diáspora, la desbandada hacia América, principalmente, donde se establece el gobierno en el exilio (creación del Consello de Galiza en Buenos Aires, 1944); y también el terror, los fusilamientos, así como la lucha clandestina dentro del país con el precio muchas veces de la persecución y la cárcel (Ramon Piñeiro). También, y dentro de estas dificultades, se va abriendo camino el llamado galleguismo cultural, siendo el grupo Galaxia la principal expresión de esta opción galleguista, con realizaciones tan significativas, y que tanto han aportado, como Grial, Revista de Economía de Galicia, etc
- La ruptura de la familia galleguista en 1963, dando lugar a la creación del Consello da Mocidade (1963), a la aparición del PSG (1963) y de la UPG

(1964). La ruptura era inevitable ya que la Galicia de los años 60 exigía nuevos planteamientos para los que la vieja guardia galleguista no estaba del todo preparada. Las nuevas generaciones deciden buscar soluciones al margen de la tradición galleguista, aprovechando para ello la recepción de nuevas concepciones político-ideológicas suministradas por el marxismo, el socialismo, la doctrina social de la Iglesia, los movimientos de liberación nacional emergentes en el tercer mundo, etc. De esta forma, y por primera vez, el galleguismo y la izquierda hacen un esfuerzo de acercamiento y convergencia con el objetivo de elaborar y poder defender un programa político a la vez socialista y nacionalista.

3. La situación general del galleguismo en los inicios de la transición

Para situar y contextualizar adecuadamente la situación del galleguismo tanto en esta primera etapa de la transición como en las sucesivas, mejor será que evocemos, al menos brevemente, esa época y ese periodo de nuestra historia reciente. Como ha sucedido en otros casos, la transición en España se produce a lo largo de un periodo de tiempo que abarca diversas fases. La fase de preparación, que incluye lo que frecuentemente se denomina la pre-transición, se inicia a partir de 1969, año en el que se producen determinados acontecimientos que detectan claramente síntomas de crisis del régimen autoritario (estado de excepción, designación del sucesor a la Jefatura del Estado); se suceden luego una serie de hechos que acentúan todavía más esta crisis (tentativas asociacionistas, asesinato de Carrero Blanco). Con la muerte de Franco, la sucesión del Rey Juan Carlos en la Jefatura del Estado, la designación de Adolfo Suárez como Presidente del gobierno en julio de 1976, y la aprobación de la Ley para la Reforma Política en noviembre de ese mismo año, no sólo se certifica la defunción del antiguo régimen sino que al mismo tiempo se inicia la construcción del nuevo.

La fase de instauración se produce propiamente entre diciembre de 1976 y diciembre de 1978. Durante este tiempo se van sucediendo una serie de hechos de gran relevancia y trascendencia, tales como el referéndum para la aprobación de la Ley para la Reforma Política, amnistía, legalización del PC, acuerdo para la elaboración de la Ley Electoral, convocatoria y celebración de elecciones generales a Cortes Constituyentes, instauración de los regímenes pre-autonómicos, y lo que es más trascendente de todo: la elaboración y aprobación de la nueva Constitución, refrendada por la gran mayoría de los españoles. Esta fase se va a caracterizar también por la amplia movilización y participación social, la progresiva asunción de los valores democráticos y pluralistas, así como la configuración de un sistema de partidos que no sufrirá cambios sustanciales posteriormente. A partir de 1978 se puede hablar de consolidación, aunque se van a producir varios intentos desestabilizadores e involucionistas, y cuyos

fracasos paradójicamente van a contribuir a confirmar y cerrar definitivamente el proceso de la transición. La habituación y el reforzamiento de las estructuras y procedimientos democrático-pluralistas serán la principal característica de esta fase. Es el fin, en definitiva, de la anormalidad.

Con estos antecedentes, veamos ahora cual era la situación general del galleguismo en los inicios de la transición. Como se señalaba anteriormente, en los años sesenta se producen una serie de hechos que marcan un antes y un después en la historia del galleguismo. Unos hechos que rompen con un paradigma y originan una nueva situación. Analicemos estos hechos.

En el 1963 aparece el Consello da Mocidade, caracterizada por la heterogeneidad doctrinal e ideológica (marxista, socialista, demócrata-cristiana). Anteriormente ya había hecho acto de presencia el grupo Brais Pinto, integrado principalmente por estudiantes y jóvenes trabajadores de izquierdas (Ferrín, Bautista Alvarez...) En ese mismo año aparece también el PSG, cuyo ideario se resume en el lema: “Federalismo, socialismo y democracia”. Años más tarde esta formación inicia un proceso de radicalización, tanto respecto de la vertiente socialista como de la nacionalista, adoptando las tesis del colonialismo interior defendidas entonces por R. LAFONT (“La revolution regionaliste”), entre otros. La evolución ideológica del PSG culmina en 1974 con la aprobación de un nuevo programa en el que destacan los siguientes puntos:

- Nacionalismo: Galicia es considera una nación que sufre una situación colonialista, dentro de la periferia tanto española como europea y mundial.
- Autodeterminación política.
- Rechazo del reformismo.
- La clase trabajadora como vanguardia revolucionaria.

En los últimos meses del franquismo, el PSG constituía una formación política dotada de uno de los mejores cuadros del país, aunque sin gran capacidad de penetración en el tejido social.

El 25 de julio de 1964 se crea la UPG, que viene a constituir en esencia la corriente marxista del Consello da Mocidade. De entre sus postulados programáticos podemos destacar los siguientes:

- Adopción de los principios marxistas-leninistas, proclamándose como el auténtico partido comunista de Galicia, con todas sus consecuencias (poder

popular, dictadura del proletariado, Estado popular gallego de transición a la sociedad comunista, nacionalizaciones, etc.)

- Nacionalismo radical, excluyente, a veces sectario, defendiendo el discurso maniqueo: nacionalismo gallego-españolismo.
- Antiautonomismo, antireformismo, autodeterminación, federalismo y/o confederalismo ibérico.

En 1975 se constituye en el norte de Portugal la A.N.P.G., con el fin de atraer y canalizar a las masas en su lucha por la autodeterminación y liberación nacional. Esta organización frentista, controlada por la UPG, va a englobar posteriormente diversas organizaciones como Comisiones Labregas, ERGA, Sindicato Obreiro Galego, etc. Durante este periodo va a corresponder a la UPG, y en detrimento del PSG, el principal protagonismo e iniciativa política de oposición al franquismo, dentro del espacio nacionalista. Hay que destacar, al mismo tiempo, el férreo control organizativo y ese acentuado dirigismo político-ideológico impuesto por la UPG, lo que provoca, entre otros efectos, la escisión de 1976: nace la APG.

En 1976, iniciada la transición española, estas dos corrientes innovadoras del galleguismo, la marxista-leninista y la socialista democrática, junto con otros partidos minúsculos (PGSD), y con la finalidad de promover una alternativa política nacionalista, crean un órgano de coordinación o plataforma: O Consello de Forzas Políticas de Galicia, con un programa claramente rupturista (“Bases constitucionais”):

- Autodeterminación,
- Gobierno popular,
- Estado federal, sin descartar la opción confederal, etc.
- Antireformismo.
- Oficialidad del idioma gallego, etc.

Pero este primer proyecto de un galleguismo unificado, y de claro corte nacionalista, y de izquierda, fracasa a los pocos meses. Este hecho tiene una especial trascendencia respecto a los intereses gallegos en el periodo de la transición: cede el protagonismo de la negociación con el gobierno Suárez a los partidos de la oposición democrática de ámbito estatal, representados en la versión gallega de la Platajunta: A Taboa Democrática de Galicia, creada también en 1976 e integrada por el PSOE, PSP, PCG, PTG, Comisiones Obreras y otros grupos de menor entidad. En contra de lo que proponía el Consello de Forzas Políticas, la Taboa Democrática de Galicia abogaba por una

reposición del Estatuto del 36 -sin duda, una de sus reivindicaciones más notorias- por considerarlo todo un símbolo en el camino emprendido hacia el autogobierno. Este mismo planteamiento era defendido por las fuerzas de oposición catalanas, partidarias del restablecimiento de la Generalitat conforme al Estatuto de 1932.

Las consecuencias de esta falta de unidad y entendimiento entre las formaciones galleguistas, y también de ese exceso de radicalismo o falta de realismo político, no se hicieron esperar. En las elecciones constituyentes de 1977 se pone de manifiesto de manera absolutamente despiadada y cruel como las tesis galleguistas, con clara hegemonía de las izquierdas, no cuentan con la aceptación popular, al no conseguir más que el 4,4% de los sufragios; los demás fueron para las fuerzas estatales: UCD, AP, PSOE. Este hecho origina, a su vez, una clara ausencia o marginación de los galleguistas en todo el proceso constituyente, con todas sus consecuencias, aunque, y gracias a las ayudas más o menos indirectas prestadas por los otros nacionalismos ibéricos, se pudo evitar que la causa nacionalista y su exigencia de autogobierno pasase inadvertida en el periodo constituyente. Esta desvertebración galleguista fue tan inoportuna que sus efectos también alcanzan al proceso estatutario: desde el *aldraxe* hasta esa evidente falta de legitimidad social con que de manera irreparable cuenta nuestro Estatuto de autonomía (sólo el 28% de participación en el referéndum estatutario). Pero el absurdo va más allá: los partidos nacionalistas (UPG, PSG) no participan, no se movilizan ni votan a favor de esa “Constitución” o norma institucional básica de la Comunidad Gallega. Sólo el PG. apoya, puesto que el POG también optó por la indecisión y tibieza.

Pero sigamos profundizando en el comportamiento del galleguismo durante este periodo, y para ello voy a intentar encuadrar, clasificar y analizar cada una de las tendencias galleguistas que se van manifestando a lo largo de esta etapa.

4. Las tendencias galleguistas durante la transición

En Galicia, el periodo comprendido entre 1975 y 1982, y tal como ya empezaba a vislumbrarse en el apartado anterior, va a caracterizarse fundamentalmente por la división, la diversificación y la dispersión, pudiendo distinguirse durante esta etapa varias tendencias, de las que destacaríamos las siguientes:

- Un galleguismo nacionalista de inspiración marxista-leninista, con claros elementos populistas, representado por la UPG, la ANPG, el BNPG, el BNG.

- Un galleguismo nacionalista inspirado en los postulados del socialismo democrático, representado por el PSG, POG y EG.
- Un galleguismo nacionalista de centro derecha, con elementos demócratacristianos, unas veces, y con socialdemócratas otras, representado por el PSDG, el PPG, el PG.
- Un galleguismo no nacionalista pero sí autonomista, defensor de las tesis regionalistas (UCD, AP, a través de una visión dinámica y evolutiva).
- Un galleguismo nacionalista, con clara orientación social en su discurso, inspirador de un movimiento sindicalista autóctono.

4.1. *El nacionalismo marxista-leninista*

Como puntualizábamos anteriormente, esta corriente va a caracterizarse en los primeros años de la transición por una clara actitud y un claro discurso ideológico intransigente, de oferta máxima, rupturista, de rechazo a la reforma, a la Constitución, al Estatuto, al modelo de la transición. Como alternativa se defiende un programa de revolución popular, liberación nacional, Estado de transición, confederalismo, iberismo, autodeterminación, junto a las otras nacionalidades históricas. Este radicalismo del nacionalismo marxista le ocasiona un claro aislamiento político, así como un fracaso electoral, sólo compensado con el acercamiento temporal del PSG a sus tesis entre 1980-82, y tras la constitución de la Mesa de Fuerzas Políticas Galegas (1980). Esta primera coalición electoral se presenta a las primeras elecciones autonómicas, siguiendo una estrategia de mínima adaptación, que no aceptación, al nuevo contexto jurídico-político, al que se pretende desbordar. Obtiene tres diputados, que son expulsados por negarse a jurar la Constitución. En el 82 se presenta a las elecciones generales con su programa basado en las “Bases Constitucionais”. Los resultados son nefastos, muy adversos.

La constatación de estos fracasos electorales y el aislamiento fueron determinantes para abrir la crisis y provocar una reorientación táctica de este nacionalismo marxista. Se rompe con el PSG y en el 82 se constituye la corriente frentista e interclasista: el BNG, liderado por Beiras, retirado de la política desde el fracaso electoral de 1977, y que ahora vuelve con propuestas mucho más radicalizadas. La UPG seguirá aglutinando y hegemonizando esta corriente o coalición, moviéndose dentro de la indefinición, cierto pragmatismo (“Proxecto común”), fuerte lastre del pasado y falta de un debate interno adecuado.

4.2. *El galleguismo nacionalista de corte socialista democrático*

Esta corriente, aunque no fue capaz de sobrevivir hasta el día de hoy como organización política autónoma, sin embargo jugó en su última etapa un papel fundamental en dos aspectos principalmente. Aportación, en primer lugar, de ideas y contenidos a la construcción del poder autonómico gallego, actuando de laboratorio de ideas en el marco de la vida parlamentaria durante casi una década. Aportación, en segundo lugar, de un talante de moderación, practicando un posibilismo político capaz de acabar con el bloqueo social que sufría la izquierda nacionalista, debido a la estrategia adoptada por el nacionalismo marxista-leninista.

El PSG, creado en 1963, constituye la primera expresión de esta tendencia. Empieza, como ya se dijo, por defender un credo político basado en el federalismo, socialismo y democracia. En 1974 experimenta una sensible radicalización y casi siempre adolecerá de un seguidismo respecto de la UPG. Después de su derrota electoral de 1977 sufre una profunda crisis –muy personificada en su propio líder, X.M. Beiras– provocando una importante fuga de militantes y cuadros destacados, tanto hacia el PSOE (G. Laxe) como hacia otras organizaciones. Algunas de estas deserciones confluyen en la formación de un nuevo partido en octubre de 1977: el Partido Obreiro Galego, liderado por Camilo Nogueira, y al que se incorporarían nacionalistas procedentes de sucesivas crisis internas del BNPG-UPG.

En un principio, el POG se va a caracterizar por defender las tesis del colonialismo interno, dependencia económica, cultural y política de Galicia dentro de la periferia europea. Defiende un socialismo democrático, al mismo tiempo que rechaza la socialdemocracia, hace suyas las reivindicaciones de la nueva izquierda europea (feminismo, ecologismo, pacifismo), practica un claro pragmatismo táctico en aras de consolidar la autonomía, siendo el objetivo principal y último construir una federación socialista de naciones ibéricas. En 1979, y con vistas a las elecciones generales y municipales se coaliga con el PSG y con un resucitado PG, dando lugar a la coalición Unidade Galega. Entre sus objetivos destacan: luchar dentro del marco autonómico para alcanzar mayores cotas de autogobierno, y poder influir también en la elaboración del futuro Estatuto. Los resultados son alentadores, pero no resisten la primera prueba: participar en el proceso estatutario. Fracasa un nuevo intento de unificar el galleguismo.

Poco tiempo después, el POG se convierte en EG (1981), un partido de nuevo tipo, izquierda renovada y democrática, moderada, posibilismo autonómico, no sin grandes tensiones internas. Representa una tercera vía,

intentando armonizar socialismo no dogmático con un nacionalismo integrador. En las autonómicas de 1981 obtiene un diputado: Camilo Nogueira se convierte en el único diputado nacionalista en una Cámara autonómica dominada por UCD, AP, PSOE, desempeñando un gran papel dinamizador del autogobierno. En 1984 se transforma en PSG-EG.

4.3. El galleguismo nacionalista de centro derecha

Contra toda lógica, constituye sin duda la gran carencia galleguista en este periodo. En los primeros meses del 76 aparece el PPG, liderado por el galleguista histórico Xaime Illa, declarándose galleguista, federalista, humanista y comunitarista (este último rasgo es muy característico del pensamiento político del gran galleguista vigués). Pese a su notable actividad relacional exterior (fuerzas democristianas del resto del Estado), es incapaz de atraerse a la burguesía y clase media gallega, registrando una militancia exigua en el conjunto del espacio político gallego. Tras el fracaso electoral del 77 (2,4% de los votos), se disuelve.

A finales del 78, y a partir de los restos del propio PPG y también del PSDG, tiene lugar la refundación o resurrección del PG, una formación de centro, nacionalista, dispuesto a recoger la herencia histórica del galleguismo de la II República, e incorporando a parte de los mismos protagonistas de entonces y a otros descontentos con la estrategia del “piñeirismo”. Pretendía actuar dentro del marco autonómico, atrayendo a la burguesía gallega a su proyecto. Mantuvo un difícil equilibrio entre posturas socialdemócratas y democristianas, viéndose obligado además a entenderse con fuerzas políticas situadas muy a su izquierda. Su militancia siempre fue reducida: clase media y profesionales liberales. Después de su ruptura con Unidade Galega, y de su fracaso electoral en las autonómicas del 81, entra en una profunda crisis que desemboca en 1984 con la aparición de Coalición Galega, una difícil combinación entre nacionalistas y centristas.

4.4. Un galleguismo no nacionalista

Constituye otra tendencia registrada durante este periodo, principalmente hacia el final, y está representada por la UCD (el sector o componente gallego), AP y PSOE. Se puede hablar de una primera etapa de rechazo, recelo y desconfianza; luego llega el mero barniz regionalista favorable a una cultura gallega meramente folklórica y populista (campana de AP “galegos coma ti”, en las elecciones autonómicas de 1981). Poco a poco van apareciendo las convicciones galleguistas enmarcadas dentro del modelo constitucional autonómico y estatutario.

Un galleguismo de contenido social, con presencia y penetración creciente en diversos ámbitos de la sociedad gallega: movimiento estudiantil, ecologista, feminista, etc., siendo el más importante, sin duda, el sindical.

En este ámbito estrictamente sindical se observa una tendencia de crecimiento continuado desde el 77, pese a sufrir escisiones y cambios de siglas constantes. Sus cuadros se nutren principalmente de personas procedentes de la sección sindical de la UPG, de militantes del nacionalismo de izquierdas, y de las secciones gallegas del sindicalismo estatal situado a la izquierda de CCOO, y atraídos por el elemento de movilización, resistencia y oposición, frente al otro sindicalismo burocrático, dócil y oficialista. Una de sus principales estrategias ha consistido en capitalizar los conflictos sociales, obteniendo en muchos casos alta rentabilidad. Este sindicalismo permite al galleguismo tener presencia entre los diversos sectores asalariados: desde la administración pública y la banca hasta la sanidad y el campesinado.

5. Conclusiones

Del conjunto de esta exposición se pueden extraer, y a modo de resumen final, las siguientes conclusiones:

- Falta de entendimiento y unidad entre las distintas familias galleguistas, lo que origina una clara situación de diversificación y dispersión de la oferta galleguista, derivándose de todo ello una debilidad manifiesta. Se da la circunstancia de que mientras a nivel estatal se fue imponiendo poco a poco la cultura del consenso, acuerdo y compromiso, en Galicia reinaba el desacuerdo cuando no el enfrentamiento. De poco sirvieron, en este sentido, diversos pronunciamientos favorables a la unidad procedentes de diferentes colectivos, como el célebre “Manifiesto dos Vintenove”, de marzo del 77, donde se pedía un pacto entre las fuerzas galleguistas y una defensa común de una opción federal o, en su defecto, autonómica.
- Crisis y rearticulación permanente de las formaciones políticas galleguistas, con cambios de siglas, coaliciones, etc.
- Ausencia de un partido galleguista-nacionalista de centro-derecha, capaz de aunar la defensa de una modernización económica y social en clave capitalista con las demandas del autogobierno.
- Experiencia traumática la de las elecciones de 1977, con fuertes derrotas en todas las tendencias galleguistas. Esta indiferencia del electorado dejará huella y estigma profunda. Como consecuencia de lo anterior,

nulo o muy escaso protagonismo y aportación del galleguismo a la transición política y a sus hechos más relevantes y trascendentales: proceso constituyente, que culmina con la aprobación de la Constitución; proceso estatutario, que culmina con la aprobación del Estatuto y el inicio del autogobierno.

- Se observan ciertas constantes en esta historia de desavenencias y discordias dentro del galleguismo. Recordemos, por ejemplo, lo sucedido en la etapa del regionalismo del XIX (Murguía-Brañas), en las Irmandades da Fala (enfrentamiento Coruña-Ourense), dentro del Partido Galleguista de la II República (autonomistas, independentistas, conservadores, liberales, marxistas, dereita galeguista...).

¿Por qué sucede todo esto en la transición? Siempre resulta difícil explicar estos comportamientos, dada su complejidad. Pese a ello es necesario intentar un esclarecimiento de los hechos anteriormente descritos. Algunas causas que determinen este comportamiento general pueden ser:

- Exceso de radicalismo y maximalismo político. Así mientras en Cataluña se reivindicaba, mayoritariamente, el restablecimiento del Estatuto y el régimen de la Segunda República, aquí se pedía autodeterminación, federación o confederación ibérica, república federal, etc. Faltó prudencia y pragmatismo.
- Improvisación y cierta frivolidad a la hora de constituir un partido político, junto a un exceso de personalismo. En algunos casos se parecían más a una agrupación de amigos, y no siempre bien avenidos.
- Ausencia de un liderazgo fuerte, carismático, capaz de aglutinar a todas las tendencias. El caso de Tarradellas en Cataluña puede ser ilustrativo, en este orden de cosas. ¿Qué hubiera sucedido si Daniel Rodríguez Castelao hubiera estado presente en esa coyuntura histórica?

¿Y por qué fracasa, concretamente, la tentativa de construir un partido galleguista-nacionalista de centro derecha, a semejanza por ejemplo de Cataluña? Quizás por insuficiencia de una base social interesada en ese proyecto, es decir, insensibilidad de la burguesía gallega que se considera en los partidos de ámbito estatal bien representada en sus intereses e idearios. Quizás el efecto del “piñeirismo” (corriente liderada por Ramón Piñeiro), defensor de una estrategia consistente en galleguizar los partidos estatales (táctica del “entrismo” –su propio ejemplo–), y contrario a constituir un partido específicamente galleguista. No debe infravalorarse tampoco la tradicional reticencia e impermeabilidad de la Iglesia ante cualquier manifestación galleguista, a dife-

rencia por ejemplo de Cataluña, ni el giro y la conversión galleguista, regionalista y autonomista protagonizado por los partidos de centro-derecha estatal, Principalmente a partir de 1980. ◀◀

Álvaro Xosé López Mira

*Profesor del Área de Ciencia Política
y de la Administración de la Universidad de Vigo*

Curriculum Vitae

Profesor Titular de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo e autor dunha prolífica obra investigadora que abrangue temas como o nacionalismo, a organización territorial e os sistemas políticos e electorais. Testemuño diso son monografías como *O nacionalismo galego e o futuro do nacionalismo* (1996), *Territorio e democracia* (1996), *A Galicia irredenta* (1998), *Un modelo de organización territorial para Galicia* (2000), *Portugal: a rexionalización imposible* (2002), *Galicia e Portugal: A fronteira esvaída* (2002) ou *Introducción ó sistema político español* (2004). Correo electrónico: almira@uvigo.es

Índice

1. Trazos históricos dunha definición. 2. As fronteiras terrestres da Galiza española: evolución e actualidade.

Resumo

Ó longo dos séculos, a noción de fronteira tivo un significado separador e de unión-desunión, a miúdo artificiosa, como símbolo da soberanía estatal. A vedraña unidade territorial do espazo coñecido como *Gallaecia* supuxo unha excepción, alomenos parcial, a esa xenérica afirmación, xa que as sociedades actuaron, en boa medida, á marxe dos dictados dos Estados español e portugués.

Palabras Clave

Estatal, fronteira, galego, identidade, límite, nacionalidade, portugués.

1. Trazos históricos dunha definición

» O concepto de fronteira, malia súa polisemia, posúe na actualidade un carácter eminentemente xurídico-político, posto que serve para facer referen-

cia ós límites territoriais da organización política con maior éxito na historia da humanidade: o Estado. Xa a propia etimoloxía da palabra fai referencia á unha franxa separadora entre dúas partes: fronte, borde, delimitación co *fronteiro*, co que vive enfronte a min, a nós; *limes* ou límite que non se pode ou non se debe transpasar e, por causa diso, mesmo podemos acabar enfrontados nunha confrontación na que se establecen fronte de guerra, o do inimigo e o noso.

Históricamente, este cariz era menos notorio. O *limes* romano, en efecto, delimita pero o seu carácter territorial é menor, menos forte, máis fluctuante e impreciso có da nosa contemporaneidade, por mor do non-estatismo típico da mentalidade romana que, en boa medida, perduraría ó longo dos séculos posteriores á caída do Imperio. Non é que a fronteira noutrora non dividise, xa que as marcas servían para establecer zonas de dominio, pero a propia noción de fronteira tiña un certo sentido de terra de ninguén entre grupos hostís, territorios perigosos e con moradores alén das leis civilizadas, como acontecía cos reinos cristiáns que avanzaban cara ó sur na Península ibérica en loita cos musulmáns ou, como profusamente nos ilustra o cinema norteamericano, na expansión cara ó oeste dos pioneiros dos Estados Unidos, esa *sociedade de fronteira* que teoriza Frederick Jackson Turner.

Dous son os elementos claves que permiten configurar nitidamente o concepto moderno de fronteira. Dunha banda, a imparabile prosperidade da forma política estatal, primeiro en Europa e despois en todo o mundo, a cal engloba o ficticio concepto de soberanía definida como poder supremo imposto sobre un determinado territorio (e poboación), separado doutra soberanía estatal por unha imaxinaria liña fronteiriza, por unha fronteira. Simultaneamente, a mellora das técnicas cartográficas logrará precisar as liñas e mostrar visualmente os invisibles trazados fronteirizos, acentuando o sentido de pertenza a un Estado (o patriotismo: fidelidade á patria e non ó Rei) por parte dos habitantes que quedan ubicados dentro desas fronteiras estatais, desaparecendo, por conseguinte, as zonas indefinidas ou de transición.

Estado, nación, patria e fronteira convértense en nocións sacralizadas que substitúen, en aras do progreso, ás antigas divindades, identificacións e fidelidades. O principio das nacionalidades reforza a sucesiva aparición de novos Estados ó longo do axitado século XIX; o nacionalismo exalta as ansias de identidade, mesmo inventada ou mítica, duns supostos Estados-nación que necesitan autoafirmarse e buscan lexitimación, sobre todo, por contraposición ó outro, ó estranxeiro, estereotipado sempre negativamente só por ser *outro* e transformarse así en nocivo, en inimigo, que pasa a ser aquel que fica alén da fronteira, figurativamente coloreada no mapa, aínda que pertenza á mesma

comunidade étnica, lingüística, relixiosa ou cultural. Calquera recurso é válido neste proceso e a guerra un instrumento homologado nas relacións entre Estados que pasan a ser relacións internacionais ou asuntos exteriores; o que sucede intrafronteiras, pola contra, trátase dunha cuestión interior, *nacional*, doméstica, e non admite inxerencias alleas. Internamente, o novo cientificismo da historia dálle validez de paradigma indiscutible á creación de imaxinarias fantasías que se transforman en feitos históricos e se transmiten con orgullo nas novas escolas nacionais, lexitimándoas e dogmatizándoas, polo que as sucesivas xeracións non se permiten refutalas; antes ben, elaboran as súas construcións teóricas con eses míticos alicerces *universalmente* admitidos, sostidos sen rubor e con caracterización pseudocientífica; e disto non se libra ningún país.

Neste contexto, de construción de consciencias identitarias ou reforzamento delas se xa existían, o simbolismo resulta fundamental; himnos, bandeiras, escenificacións rituais e, por suposto, fronteiras con alfándegas que definen, sen discusión, o ámbito de poder do Estado, a súa indivisible soberanía, ata tal extremo que a única referencia aplicable a todos eles sen excepción é, xustamente, a existencia de fronteira fixada nos mapas. O territorio incluído na cor delimitada cartograficamente pasa a ser o elemento substancial da identidade dos Estados, máis incluso cá propia poboación asentada neses territorios, sacrificable en guerras que defendan ou pretendan ampliar a sacrosanta fronteira. Xa que logo, resulta fácil concluír indicando que o valor da fronteira como símbolo supremo e inviolable non é precisamente desdeñable posto que o xustifica todo, ata a perda da vida por *patriotismo* (concepto que nace no século XVIII), de millóns de vidas.

O aludido éxito da forma política estatal é máis constatable que nunca comezado o século XXI. Todo o ecúmene está dividido en Estados e as fronteiras abranguen non só o territorio destes, senón tamén os espazos marítimos e aéreos sobre os que se proxecta, aínda máis invisiblemente, a soberanía estatal e, por suposto, as fronteiras seguen tendo vocación de estabilidade, ou mesmo de eternidade. Paradoxalmente, albíscanse síntomas de esgotamento do modelo estatal que consagrou a fronteira; os absolutismos soberanos ceden terreo diante de dous fenómenos simultáneos: reivindicacións internas por parte de comunidades que xa existían ou pretenden reinventarse no interior dos Estados e que posúen sesgos ben diferenciados e mesmo variopintos, como o carácter tribal dos inuits, os mapuches ou os canacos, ou o consistente neonacionalismo democrático nos Estados historicamente máis antigos en casos como Cataluña, Escocia ou Córcega. Doutro lado, o fenómeno denominado mundialización ou globalización está xerando, cada vez máis, estruturas políticas, sociais e económicas que eluden, minimizan ou incluso ignoran os límites fronteirizos; non son unicamente organizacións

políticas de ámbito supraestatal ás que, de maneira expresa, se lles ceden importantes porcións de soberanía, como o caso da Unión Europea; é que tamén as empresas transnacionais ou os capitais financeiros poden chegar, na consecución dos seus obxectivos, a menosprezar ou contrariar as vontades dos gobernos soberanos mesmo dentro dos seus territorios. A difuminación de fronteiras evidénciase tanxiblemente cando se observa a completa innecesariedade das mesmas da que fai gala un mecanismo empregado por millóns de persoas en todo o mundo e cuio poder como posible nova fronteira aínda non se ponderou suficientemente; falamos, como non, de internet.

Aínda os Estados son os únicos suxeitos recoñecidos cualificadamente na esfera xurídica e política internacional; aínda as fronteiras son símbolos definitorios do poder e detentadoras protagonistas dunha identidade: aféctannos máis as catástrofes e somos máis solidarios de se producir na nosa zona coloreada do mapa; aínda se resolven conflitos fronteirizos con instrumentos violentos, bélicos. Porén, a pesar de todo, vellos dogmas esvaecen ou fanse menos ríxidos e as fronteiras esborrállanse en múltiples lugares do mundo, pero, en especial, naqueles lugares nos que primeiramente comezaron a definirse: no ámbito xeográfico da vella Europa no que se encontra enmarcada a non menos vedraña realidade galega.

2. As fronteiras terrestres da Galiza española: evolución e actualidade

Unha das fronteiras mellor definidas historicamente e, con total probabilidade, unha das máis antigas do mundo, foi a que partillou o Reino de Galiza para dar lugar á creación de Portugal nos comezos do século XII, aínda hoxe, novecentos anos despois, Estado soberano celoso desa condición; non en van as verbas *fronteiro* e *fronteira* aparecen datadas documentalmente por primeira vez neste tempo. Débese falar, non obstante, dun momento anterior, indicando como afirmación introductoria que a historia de Galiza é tamén a historia da paulatina redución do seu territorio, que acompaña á súa progresiva perda de poder político e, xa que logo, de toma de decisións sobre os seus propios asuntos. Dende a Prehistoria existe unha unidade cultural homoxénea que poderíamos identificar coa posterior *Gallaecia* romana, a cal abranguería nos seus *limes*, alomenos ata o río Douro cara ó sur e ata o Navia ó leste, aínda que varias das escasas fontes dispoñibles estenden esta fronteira ata o río Sella (case na actual Cantabria) e Ávila e mesmo Segovia. De calquera xeito, cómpre lembrar como os límites e fronteiras son, en xeral, esvaídos e pouco ríxidos, situación que se manterá ó longo da etapa sueva da *Gallaecia* mesmo trala incorporación á monarquía visigoda, e a idea territorial de *Gallaecia* sobrevive, asemade, ós efectos da presenza árabe e mesmo o reino que recibe don García na segunda metade do século XI correspóndese con aquela

vella tradición engadíndolle as conquistas logradas cara ó sur a costa dos musulmáns (Coimbra caera en 1064).

O progresivo esgazamento do noso territorio encétase co evento de maior transcendencia, aquel que privou a Galiza do seu destino atlántico e a transformou nun apéndice político, a separación do condado de *Portucale* nun proceso que, iniciado na última década do século XI, se consumaría en 1128 coa proclamación de Afonso Henriques como rei de Portugal. Este feito non implicou o establecemento definitivo dunha fronteira galego-portuguesa, senón ó sumo a definición dunhas comarcas fronteirizas que eran zona de contenda; aínda máis, durante o período altomedieval mantívose a noción da vella unidade e unhas intensas relacións, pois non resulta doado alterar unha fronteira política (primeiro no Douro, no Mondego despois) que durou, como pouco, nada menos que nove séculos, configurando o espacio ben delimitado que foi coñecido na Idade Media como *Urbe Gallaecia*.

Respecto da fronteira leste, o turbulento período baixomedieval viviu diversas alteracións provocadas polas incesantes liortas señoriais e doutros estamentos (entre eles a Coroa) posuidores de coutos e xurisdicións: sucesivamente, o territorio conaviego, a Sanabria, o Bierzo irían sendo amputados do Reino orixinario. Sería na Idade Moderna, coa definitiva perda de identidade política de Galiza, cando os límites administrativos van asentándose na tendencia á mutilación do territorio do antigo reino e deixando do outro lado das raias leonesas, zamoranas e asturianas terras que, malia todo, conservaron a súa idiosincrasia galega durante séculos e ata o presente, explícita mostra da súa sólida galegitude.

O golpe definitivo á integridade territorial galega viría da man do andazo centralizador decimonónico e a división provincial de 1833, que non só mingouo aínda máis a fronteira leste galega (malia algunhas dúbidas que permitiron a creación da provincia do Bierzo coas terras de Valdeorras durante un breve período de arredor dunha década), senón que estableceu as artificiosas fronteiras interiores que dividiron a unidade de Galiza en catro fragmentos –as aínda vixentes provincias–, tentando esgazar calquera indicio de manter unha singularidade galega propia distinta do uniformismo castelán. De súpeto, a milleiros de galegos arrebatáronlles a *terra* e quedaron condenados a non saber quen eran, pois razón e sentimento deixaron de coincidir; despersonalizados ó longo de case dous séculos, obrigados a ser administrativamente calquera cousa menos galegos, as franxas estremeiras de Asturias, León e Zamora, nas que bercianos, conaviegos e “sanabreses” das Portelas conservan, aínda hoxe, signos de identidade tan galegos, alomenos, coma os dos que ficaron dentro da nova fronteira administrativa de Galiza,

incólume dende 1833. Na Segunda República e co Estatuto de Autonomía de 1936 abrollou a esperanza, xa que nel se prevía a posibilidade de reintegrar, por vontade democraticamente expresada dos seus habitantes, as zonas limítrofes arrebatadas a Galiza cen anos antes. Como tantos outros devezos dese ilusionante transo histórico, tamén este foi trochado pola rebelión armada, a dictadura franquista e o seu epígono en forma de transición política que desbaratou calquera posibilidade de recuperar os territorios alcumados polo galeguismo como *Galiza irredenta*, pese a que o proxecto de Estatuto de Autonomía dos Dezaseis de 1978 o incluía no seu articulado, contrariamente ó vixente, no que o efémero e extinto partido político da Unión de Centro Democrático impuxo a súa eliminación, neste como en tantos outros anceios inxenuamente democráticos e tributarios da equidade histórica.

Non se pode poñer ramo a un fugaz percorrido polos avatares históricos da fronteira galega, sen retroceder no tempo ata a última mutación notoria da mesma, aló polo ano 1864, cando se asinou o Tratado de límites con Portugal, no cal unha vez máis se decidiu o destino dos pobos sen contar con eles, atribuíndo ós estados español e portugués territorios e habitantes non completamente definidos na súa adscrición: illas do Miño como Canosa, aldeas arraianas como os tres –malchamados– pobos promiscuos na raia seca e, o caso máis coñecido, do Couto Mixto, unha especie de microestado de orixe medieval aínda subsistente nesta altura do século XIX.

Esta tardía mostra de torpe exercicio de soberanía fronteiriza non modificou en exceso a socioloxía de ámbolos lados da alcumada, con notable acerto, como *raia* (que non é igual que fronteira), nunha proba de que a indiferencia dos gobernantes cara ós gobernados soe respostarse de idéntico xeito; ata tal punto que, probablemente, arraianos galegos e portugueses se adiantaron notoriamente á caída das fronteiras da nacente Unión Europea en 1992 de modo natural, posto que os intercambios de mercadorías (legais ou, máis a miúdo, non tanto), os de persoas (en tempos pacíficos e, con frecuencia, tráxicos e mesmo atroces) e as experiencias societario-culturais e antropolóxicas de variada natureza, anticiparon a “modernidade” (carolinxia) da Europa unida, tal vez porque nunca desapareceron por completo as raiceiras comúns, vigorosamente chantadas, da vella *Gallaecia*.

Malia a formal e ata transcendental en termos de alta política, persistencia da fronteira administrativa, por baixo ou á marxe dela, existiu e existe unha peculiar cultura arraiana, definida polas interrelacións de toda índole dos habitantes de ámbolos lados desa raia. Ata tempos ben recentes, o contrabando constituía a principal empresa do contorno fronteirizo, adquirindo algúns dos seus protagonistas tintes heroicos no imaxinario popular pola súa habilidade

en burlar as autoridades ó longo da raia seca, superando en volume económico ás importacións legais. Cómpre constatar como, sen a existencia dun importante apoio social nas dúas bandas do *limes*, non podería subsistir tanto tempo un comercio tan nocivo para os intereses recadatorios de dous Estados, téndose ademais constancia da súa masiva utilización, alomenos, dende o século XV e perdurando dende aquela coa única modificación dos xéneros contrabandeados deste singular oficio definidor de culturas e comunidades estremeiras.

A pesar da mala sonda deste acarrexo de xéneros por mor de considerarse delicto, moitos outros intercambios menos escandalosos pero seguramente máis penetrantes nos fluxos relacionais dos pobos da raia, son ou eran frecuentes. Só por citar algúns senlleiros, cabe referirse ós matrimonios mixtos, a explotación de zonas mixtas de pastoreo do gando de ámbolos lados, o emprego dos recursos públicos proporcionados dunha banda mellor ca da outra, e, xa que logo, aproveitamento dos mesmos, como as escolas, os servizos sanitarios e farmacéuticos ou, por suposto, encontros de lecer (festas), relixiosos (romarías, santuarios), domésticos (curandeiros) ou de traballo (feiras, vilas comerciais), fusionan fluidamente e con naturalidade xentes nunca distantes entre si malia o Dereito do Poder; etnografía, paisaxe, lingua, organización social, trazos antropolóxicos amosan unha cotidaneidade convivencial e comunitaria á que só a inxustiza histórica lle puido poñer fronteira. Nunca e en ningures como aquí foi a raia tan imaxinaria malia o seu peso simbólico e capacidade de allear ós que quedaron do outro lado, pese ós vigorosos esforzos que sempre procuraron tornar imposible o Coito das dúas marxes, parafraseando a Miguel Torga. Máis recentemente, unha tímida institucionalización recolle a cada vez maior permeabilidade desta fronteira, ben sexa a Comunidade de Traballo Galiza-Rexión Norte de Portugal, o Eixo Atlántico, ou os numerosos axentes sociais e iniciativas privadas (universidades, sindicatos, asociacións de toda caste, etc.).

No século XXI, a fronteira leste tamén separa. Non máis ca antes da instauración das Comunidades Autónomas que, nun novo alarde de irracionalidade e insensibilidade, seguiu mantendo vivos os límites provinciais de 1833, pero tampouco menos. O milagre da supervivencia da lingua galega en zonas de Asturias, León e Zamora persiste contra a vontade do poder oficial e a resistencia parece a piques de esgotarse, pese a que distintos individuos e asociacións nas tres franxas seguen a defender a súa peculiaridade identitaria, sen a penas apoios da propia Galiza e a hostilidade aberta de cadansúas institucións (asturianas, castelán-leonesas ou provinciais, por non falar do distante e uniformador centro estatal). O idioma pérdese nas novas xeracións, ó igual que o modo de vida de antano que conservaba unha antropoloxía

marcadamente galega, e iso que os límites dende perspectivas etnolóxicas sempre existiron nestas franxas, condicionados por un certo menosprezo cara ó ser galego que, durante séculos, fomentaron as oficialidades castelás e asturianas, o cal non impediu o vínculo relacional, anque, curiosa e ata paradoxalmente en termos de *eficacia* estatal, acaso menor aquí que na raia seca cos portugueses norteños. E xa non se trata só de ser distinto, senón, sobre todo, de pensar, de percibir subxectivamente que se é distinto. As fronteiras artificiais acaban sendo, co paso do tempo, fronteiras tamén mentais. Neste sentido, a nova situación xurídica da Europa unida, aínda non teceu unha maraña suficientemente espesa para saltarse o simbolismo duns nacionalismos estatistas (ou inventados chauvinismos provinciais) de longa permanencia temporal, aínda que existen minúsculos síntomas que, nos tempos da globalización, parecen querer afirmar como resposta a ela as identidades locais, mesmo algunhas case esquecidas; e así, eonaviegos, bercianos e *portelese*s extremeiros enarbolan a bandeira da galeguidade cando a homoxeneización simplificadora do xénero humano semella avanzar irrefreablemente, o que outorga novos hábitos para tentar unir a *Terra*. Dalgún xeito, con fronteiras ou sen elas, *Gallaecia* persiste. ◀◀

Bibliografía

- LÓPEZ MIRA, ÁLVARO XOSÉ. “A Crise do Estado en zonas transfronteirizas: Estudio de Caso do Couto Mixto como Modelo Sociopolítico Alternativo ó Estado”, en BASCUAS JARDÓN, XOÁN CARLOS E LÓPEZ PORTAS, BEGOÑA (coords.). *Multigoberno Estados e Rexións na Unión Europea*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago. Cátedra Jean Monnet (en prensa).
- LÓPEZ MIRA, ÁLVARO XOSÉ (1998). *A Galicia irredenta*, Vigo: Edicións Xerais.
- LÓPEZ MIRA, ÁLVARO XOSÉ (dir.) (2002). *Galicia e Portugal: A fronteira esvaída*, Ourense: Deputación Provincial.

Mar de Santiago Pérez

Profesora da Área de Ciencia Política

e da Administración da Universidade de Vigo

Currículum Vitae

Mar De Santiago Pérez é Profesora Asociada na Área de Ciencia Política e da Administración da Universidade de Vigo, con docencia nas titulacións de Xestión e Administración Pública, Publicidade e Relacións Públicas e Comunicación Audiovisual da Facultade de Ciencias Sociais e da Comunicación. Traballa actualmente temas relacionados coa cidadanía e os procesos de participación política e mobilización social. Nas súas principais liñas de investigación se atopan proxectos de investigación relacionados coa percepción social do risco e a análise dos problemas políticos e sociais a través dos medios de comunicación. Correo electrónico: marde@uvigo.es

Índice

Presentación. 1. A dinámica da gobernación múltiple: protagonismos compartidos e oportunidades políticas emerxentes. 2. Gobernación múltiple e cidadanía. 3. Gobernación múltiple e identidade. 4. Gobernación múltiple e lealdade. 5. Algunhas conclusións. Bibliografía.

Resume

Dentro dun contexto de simultáneos procesos de globalización e integración rexional, e no marco da gobernación múltiple, semella oportuno redefinir os conceptos de cidadanía, identidade e lealdade, e adaptalos ó novo escenario. Neste sentido, se reflexiona en torno ás dinámicas, elementos e dimensións que fornecen a configuración das cidadanías, as identidades e as lealdades nun contorno de estruturas políticas superpostas.

Palabras Clave

Globalización, integración rexional, *multilevel governance*, eurorexións, *local governance*, cidadanía(s), identidade (s), lealdade (s), cidadán *multinivel*.

Presentación

►► As grandes transformacións dos últimos tempos, máis nomeadamente a integración e a globalización, téñen configurado unha nova orde mundial na que a internacionalización atinxe ademáis da economía, á realidade social, á vida política e ó espacio cultural e identitario.

O contexto de globalización-localización no que estamos inmersos, representa un proceso histórico pluridimensional de consecuencias trascendentes e de profundos cambios nas institucións e estruturas propias das sociedades modernas. Poderíase dicir que o (espacio) público deixou de ser homoxéneo para instalarse definitivamente no heteroxéneo (FARIÑAS, 2000:39). Probablemente, esta dinámica fora a chispa que acendera a crecente tendencia ó desenvolvemento de mecanismos de cooperación entre territorios -aínda que continúen a se misturar cos procesos de competencia- (BORJA E CASTELLS, 2001:319).

Este escenario internacional envolto na consigna global, semella estar caracterizado pola flexibilización e a pluralidade nas formas e nos procesos: a persistencia do sistema de Estados soberanos convive e pervive cunha multiplicidade de estruturas de poder e autoridade. Coma consecuencia da integración europea e dos simultáneos procesos de descentralización nos diferentes países europeos, a organización territorial da toma de decisións, e o mesmo estilo decisorio, veñen sufrindo alteracións de alcance nos derradeiros anos. Se ven configurando un un xeito de *governar en rede*. E a estrutura reticular nesta modalidade de organización política implica a existencia e o mesmo recoñecemento dunha pluralidade de actores (privados e a propia estrutura pública multinivel), e o seu artellamento en universos organizativos máis ou menos comúns e compartidos co fin de intercambiar recursos, negociar, consensuar prioridades e tomar decisións de xeito acordado e compartido. Á vista dos feitos, semella que esta nova forma de goberno presenta as características e cualidades máis axeitadas para adaptarse ós novos tempos. Unha estrutura en constante movemento que camiñe e, por elo, se mova na mesma dirección que o contorno que a envolve.

O goberno da rede xera múltiples realidades, multitude de retos e diversifica as responsabilidades. E este escenario plural en actores, estruturas e responsabilidades conduce cara a dúas ideas-forza. Dunha banda, a da expresión do fenómeno *local-global* no eido institucional: a configuración dun goberno multinivel (*multilevel governance*). E doutra, a versión funcional de lexitimidade, a da profundización democrática en clave cidadán e máis participativa. O acceso, participación e implicación da sociedade nas tarefas de goberno, o que

daría forma, sentido e contido á construción dun novo concepto de cidadanía: a conformación dunha cidadanía *múltiple* ou *multinivel*.

Neste novo contorno, marcado por dinámicas diverxentes-converxentes, por realidades superpostas, pola flexibilidade e a complexidade, a realidade que se perfila ven definida por un certo xogo de interdependencias, de soberanías, lealdades, cidadanías e identidades.

Ó longo das seguintes liñas, e tendo como fondo o espello desta realidade múltiple e pluridimensionada, imos dirixila nosa atención a todos estes aspectos, pero sobre todo, ó conxunto de individuos que conforman o cerne e o referente dunha comunidade política: a cidadanía. ¿Por qué? Pois porque coma consecuencia desta *encrucillada* de tendencias e procesos de integración e desintegración rexional e global, semella preciso redefinir e/ou readapta-lo concepto de cidadanía e fornecelo dos elementos propios de cada unha das dimensións consideradas. E porque é de supoñer, que este panorama que estamos a describer, inflúe directamente sobre o xeito e a capacidade mesma do cidadán de exercer-los dereitos básicos que tradicionalmente se lle teñen atribuídos.

Históricamente o debate en torno á cidadanía se ten desenvolvido no marco dos Estados e xurdía vencellado á atribución e afirmación dos dereitos civís, políticos e socioeconómicos (básicos) do individuo. Nembargantes, a voráxine de acontecementos dos últimos tempos, a multidirección dos seus procesos de superposición de estruturas do global ó local, pasando polo rexional, redimensionan o escenario donde política, economía e cidadanía actúan e interaccionan. Son tempos en que local e global se funden e confunden. Tempos que unen e desunen, que desfían á vez que texen alianzas trasnacionais (reais e virtuais) que alongan o concepto de cidadanía e xeran dereitos cidadáns de novo cuño –dereitos da muller e dos nenos, das minorías, ambientais, do consumidor, etc...–, e novas formas de entender e calificar a cidadanía. Trátase de dereitos definidos cada vez máis no nivel internacional con implicacións cada vez máis directas no plano local.

A dinámica da gobernación múltiple: protagonismos compartidos e oportunidades políticas emerxentes

O dobre proceso de globalización e localismo, conforma as dúas facianas dunha mesma realidade (*globalizada*). Ó mesmo tempo que os conflitos, as problemáticas, necesidades, intereses se internacionalizan é preciso que estes procesos, certamente abstractos aínda que palpables na realidade cotiá, se fagan máis tanxibles para a sociedade. É dicir, provocar un achegamento das estruturas (de goberno) cara ó contorno humano, a realidade coa que o cidadán convive, o que supón un desprazamento do goberno ata a “proximidade territo-

rial” onde o cidadán interactúa, analiza e resolve os asuntos. Estamos a falar das diferentes escalas de goberno ou niveis territoriais. Mesogoberno: comunidades autónomas, rexións, länder; supramunicipalidade: mancomunidades, comarcas, provincias; e o espazo (intra)municipal: distritos, barrios (BRUGUÉ, GOMÁ Y SUBIRATS, 2002: 300). Por suposto, tamén das eurorexións e as comunidades de traballo e cooperación transfronteiriza entre países e rexións.

Este enfoque sinala a coincidencia dos procesos heteroxéneos de descentralización nacional cos procesos de atribución de competencias a instancias rexionais (GRANDI, 2000:54). Precisamente, no marco do proceso de desenvolvemento da construción da UE, chegou un momento no que o papel protagonista do Estado simulou estar esgotado e comeza o traspaso de competencias tanto cara enriba (no nivel institucional europeo), coma cara abaixo (ós diferentes niveis do *local governance*). A toma de decisións se ten transformado, polo tanto, o polinomio resultante da formulación e implementación de políticas é unha gobernanza multinivel.

Esta dinámica supón a emerxencia dun sistema variable, caleidoscópico, asimétrico, multiforme e non xerárquico de interacción entre estruturas e actores diversos en distintas áreas de políticas públicas e as súas diferentes competencias. O patrón da produción de políticas fluctúa segundo as áreas das que se trate. Nalgúns temas ou áreas de intervención, as decisións fundamentais teñen lugar no nivel europeo, noutras, as decisións máis importantes se toman na esfera estatal, ou interestatal, mentres noutros casos, son as entidades subestatais as que teñen máis peso nas decisións. Pero tamén dase o caso de áreas de actuación nas que participan moi activamente os diferentes niveis de goberno (LLAMAZARES E MARKS, 1999:161).

En definitiva, na formación da nova *politeia* europea, as relacións entre os actores políticos definidos territorialmente se caracterizan pola súa estrutura *multipolar*, onde actores diversos participan nas diversas arenas ou niveis de xeito simultáneo. Asemade, a transición dun escenario de bipolaridade a outro de multipolaridade transformou as posibilidades de coalición dos actores políticos. Dependendo das áreas competenciais, as temáticas e os intereses en xogo, se establecen alianzas *ad hoc*. É dicir, unións coxunturais e de xénero variable. Unhas veces uniránse os entes subestatais da UE entre sí, mentres que noutras ocasións alinearánse cos seus respectivos Estados nacionais (LLAMAZARES E MARKS, 1999:163).

Resulta evidente que os simultáneos procesos de globalización e rexionalización-integración europea están, dalgún xeito a erosiona-la soberanía nacional. Os Estados van desprendéndose do protagonismo absoluto que viron

detentando nos derradeiros séculos en virtude do monopolio e a exclusividade gubernamental, e van adoptando un novo papel no reparto do guión do escenario internacional actual. O dun actor importante pero que comparte o protagonismo. As súas funcións se diversifican e redistribúen entre unha variedade de actores de maior ou menor calado, entidade e actividade. Estas tendencias de dobre fío, debuxan con trazos firmes o camiño cara á nova *politeia* que define a Unión de Europa caracterizada por niveis de goberno múltiples e heteroxéneos, o que abre unha estrutura de oportunidade política para os actores subestatais, é dicir, a posibilidade de entrar en esca cunha 'personaxe' máis visible, consolidada e considerada. Pero tamén a posibilidade para a evolución de identidades etnoterritoriais, o que sen dúbida, supón un novo contexto para o nacionalismo periférico. Poderíase afirmar que a integración europea desprezou os mecanismos para crear poderosas institucións supranacionais á vez que proveía ós actores (euro) rexionais e locais de novas *avenidas* para influir nos procesos de toma de decisións (LLAMAZARES Y MARKS, 1998:165). Por tanto, ábrelles tamén a opción a novas alianzas nos diferentes niveis de gober nación e representación, e a posibles camiños cara á participación.

2. Gobernación múltiple e cidadanía

As fondas transformacións do escenario actual que estamos a describer, coas características propias dos procesos e das estruturas, os novos entramados institucionais, e os xogos de poder e autoridade, interceptan entre os binomios cidadán-representación e cidadán-participación. É dicir, irrumpen na dinámica destas relacións, fundamentais para entende-lo actual significado da cidadanía, que ten dous frentes abertos. Dunha banda o marco estatal, no que hay que defender e consolida-los dereitos adquiridos e alonga-los a novos ámbitos e tipos de cidadanías. E doutra banda, no marco supraestatal, no que é preciso definir novas dimensións da cidadanía tanto polo que atinxe á unións políticas e económicas "rexionais" como ó sistema económico e informacional mundial (BORJA, 1998).

Inicialmente, a cidadanía foi un concepto fornecido na cidade que, co paso dos anos, no seu proceso evolutivo, estivo vencellado á constitución do Estado moderno. Ata o momento, o Estado tiña monopolizada a definición da cidadanía, pero hoxe en día, este estatus semella non ser suficiente para abranguer as novas dimensións e dar respostas ós novos retos da cidadanía cara a integra-las novas demandas democráticas. Por eso é preciso que o cidadán se adapte e camiñe cos novos tempos.

A cidadanía como concepto complexo e multidimensional é susceptible de varios enfoques e de diferentes definicións. Cada ollada precisa e puntual supón unha nova aportación ó debate do proceso evolutivo, e deixa diferentes

denominacións que enriquecen a análise e percepción do fenómeno cidadán. Moitos son os autores que teñen analizado e reflexionado sobre a cidadanía moderna, e moitos os debates entre os diferentes modelos de cidadanía. Pero sexan cales sexan os ollos dende os que observemos este fenómeno, o que sí resulta evidente é que o modelo tradicional de cidadanía está sendo desbordado hoxe en día en varios niveis, tantos coma comunidades se adscriben ós individuos que as conforman e as fornecen. E así, segundo as diferentes esferas escalonadas ou superpostas que afectan ós individuos, semella preciso artellar os diferentes elementos, compoñentes, dereitos e deberes, responsabilidades e/ou obrigas inherentes á cidadanía en dimensións *ad hoc*, específicas e concretas para dar resposta as necesidades que cada nivel de comunidade require.

Neste sentido, tras expoñer as diversas tradicións nos enfoque teóricos sobre a cidadanía, HEATER (1990, citado en RUBIO, 2000) aporta-la súa teoría da “cidadanía múltiple” e propón o que él denomina “cubo da cidadanía”. Trátase dun concepto comprensivo da cidadanía sobre tres variables fundamentais: os seus elementos, a dimensión xeográfica, e a educación. Os elementos son: identidade, virtude, legal/ civil, político e social. Os espazos xeográficos que se contemplan van do escenario mundial, pasando polo continental/ rexional, o nacional, e o provincial/local. No que atinxe á educación, ten que ser unha educación cívica en coñecemento, actitudes e habilidades. Para este autor, o concepto de “cidadanía múltiple” é o resultado da “identidade e lealdade múltiple” nos aspectos psicolóxico, pragmático e moral que resulta da combinación dos cinco elementos, nos catro niveis xeográficos, coa axuda dunha educación cidadán que desenvolva o coñecemento –dos feitos, da súa interpretación e do papel persoal–, as actitudes –autocomprensión, respecto polos outros, respecto polos valores– e as habilidades –de entendemento, xuício, de comunicación e de acción–.

O certo é que este novo achegamento non é tan novedoso como semella. Porque recolle o histórico legado da tradición pluralista do concepto de cidadanía que se desenvolve en Europa dende finais do século XVIII coma resposta á concepción unitaria de cidadanía –influenciada por Rousseau, Bentham e a Revolución Francesa e que supuña que o individuo só pode entrar en relación cun sistema político, o do seu Estado, polo que atinxe os seus dereitos e deberes, a súa participación e a lealdade política–. Na concepción pluralista –baseada nas ideas de Burke, Tocqueville ou John Stuart Mill, entre outros–, o individuo vencéllase sempre cunha multiplicidade de sistemas políticos interrelacionados, cos que está comprometido de diferente xeito por dereitos, obrigas, participación e lealdade, segundo os niveis e funcións (PARICIO, 2002:97). Así, a idea do cidadán “múltiple” ou “multinivel”, como nos a entendemos e tentamos expoñer, se constitúe coma o suxeito que exerce os

dereitos derivados do seu vencello de cidadanía non só dentro dos límites formais de soberanía nacional do Estado senón tamén fora. É un suxeito de múltiples vencellos político-xurídicos, ós correspondentes ás diferentes comunidades ou niveis dentro do Estado, o propio eido estatal, e o derivado da integración do seu Estado en comunidades trasnacionais.

E se por definición cidadanía significa participación nos asuntos públicos, o auténtico senso e significado deste concepto só culminará coa verdadeira e real participación dos individuos nos sucesivos espacios públicos segmentados que os afectan e fornecen. Pero esto non é posible sen a vontade do tecido institucional de establecer e achegar un axeitado repertorio de cauces e mecanismos efectivos de intervención política. Entón, a comunidade (superposta a/en distintos niveis) ten que dar resposta ó individuo (multiplicado, redimensionado e afectado por esos distintos niveis). Consecuencia desta necesidade, a propia noción de cidadanía ten hoxe en día que reconsiderarse e reformularse para facer fronte ás condicións e os problemas das sociedades actuais.

3. Gobernación múltiple e identidade

No modelo de gobernación que vimos descrebendo, en virtude da redistribución de competencias dende os estados centrais ós gobernos subestatais e as institucións supranacionais, os procesos político-territoriais e as relacións sociais, culturais e identitarias están a ser profundamente transformadas. Probablemente porque as identidades políticas sexan flexibles e evolucionen á par que o fan as actividades dos cidadáns e os vínculos destes co poder político (LLAMAZARES E MARKS, 1998:168).

A noción de cidadán fai referencia a unha identidade política dos individuos, a súa identidade nun espacio público que supón o camiño cara a inserción e o acceso a sociedade. A cidadanía é unha identidade (colectiva) necesaria para que unha autoridade poda relacionarse con unha pluralidade de persoas independentemente do tipo de organización política, neste senso, a considera coma unha noción funcional ou instrumental que serve para lexitimar unha grande variedade de organizacións políticas (ZAPATA, 2001). Estaríamos a referirnos a un tipo de identidade que poderíamos denominar identidade cívica. Hai quen advirte neste elemento un compoñente fundamental da cidadanía múltiple ou multinivel, xa que ésta xurde precisamente da complexidade e diversificación da identidade cívica (PEÑA, 2000).

Pero temos tamén que facer referencia a outro tipo de identidade, a etno-territorial e/ou cultural. Nesta liña, o aspecto sentimental do concepto de cidadanía é un dos elementos máis determinantes para que a cidadanía reforce os lazos de pertenza, de identidade. Na medida en que as competencias vanse

extendendo de xeito negociado e consensuado cara os distintos niveis diferentes do Estado central, un dos efectos podería se-lo paso de identidades pechadas, exclusivas e excluíntes, cara a identidades territoriais múltiples e plurais (LLAMAZARES, 1999:160). O xurdimento de distintas e/ou superpostas capas de identidade nos levaría a considera-la existencia de identidades compartidas, identidades de carácter dual ou mixtas equilibradas. Unha sorte de “identidade integrativa” (CORTINA, 2000) onde xa non hai lugar a incompatibilidade, á exclusión ou á exclusividade.

Nesta liña discursiva, a incipiente cidadanía europea constitúese coma fundamento dunha identidade colectiva común, superposta e, nalgunha medida, integradora ó proveer dereitos de protección xurídica adicionais. O seu alcance é interestatal ou supranacional e, por conseguinte, dado que os países membros non son se non Estados multinacionais, trátase dunha cidadanía supranacional ou postnacional (ROSALES, 2000:62).

4. Gobernación múltiple e lealdade

Por definición a cidadanía (política) supón unha relación política entre un individuo e unha comunidade política, en virtude da que éste é membro de pleno dereito desa comunidade e lle debe lealdade mentres disfruta dela. As obrigas de cada cidadán coma membro da súa comunidade particular complementaríase coas do seu estatus de membro das outras comunidades as que pertence (estatal, interestatal, supraestatal e/ou mesmo universal).

Deste xeito a soberanía e a lealdade proxectaríanse tanto cara enriba como cara abaixo. Configurando a construción de lealdades múltiples e compartidas, quizáis complementarias tamén e suxeitas a unha dobre dinámica de forzas co que se formarían lealdades concéntricas (da formación de “círculos de lealdades concéntricas” ten falado Anthony SMITH, 1993, citado en LLAMAZARES E MARKS, 1999:169). Este sería outro recurso ou elemento moi importante de cara a comprensión deste novo estatus de cidadanía.

5. Algunhas conclusións

Da paisaxe que acabamos de debuxar se desprende una secuencia de niveis de elaboración e implemetación de decisións, cunha pertenza simultánea a diversas comunidades, co seu correspondente ¿labirinto de soberanías? ¿puzzle de autoridade? e ¿patchwork de poder? En todo caso, semella que unha *politeia* de lealdades concéntricas, identidades compartidas e cidadanías complementarias produto dun complexo proceso de superposición de estruturas sociais, políticas, xurídicas e legais. O concepto de cidadanía deixaría de ser excluínte e particular para facerse incluínte e aberto ó universal (PEÑA, 2000:122).

A teima a fornecer-la cidadanía multipolar, multinivel ou múltiple é o resultado de reflexionar sobre un modelo de cidadanía que responda, se corresponda e acople ás diferentes facianas da realidade política. Se ben é certo, que no plano teórico resulta doado acomete-lo proxecto de construír unha cidadanía que se adapte ó contexto, que se acople as formas e, por riba de todo, que cubra as expectativas dos propios membros das comunidades política de referencia. Xa na práctica, o proceso de complica.

Pero o desexo é o de reproducir unha dinámica que trascenda as relacións individuo-Estado, reubicando os individuos nos espazos supraestatais, interestatais e nas esferas subestatais segundo conveña e proceda. E se por definición cidadanía significaba participación política en asuntos públicos, o novo estatus (multilevel) de cidadanía debería tender a garantir a participación das persoas nas diversas comunidades superpostas e entrecruzadas que as afectan (das locais ás globais).

Dicía Rousseau que o cidadán se diferenciaba do home en que éste só desexa ser feliz, mentres o cidadán coma membro dunha comunidade (nós levándolle a contraria ó pensador ginebrino, engadiríamos que dunha multitude de comunidades), espera desta que lle faga xustiza e lle achegue os bens imprescindibles para poder levar adiante un proxecto de vida feliz. Neste escenario en que a globalización e os procesos de descentralización e integración fan posible a desagregación territorial das diferentes dimensión de cidadanía, o cidadán multinivel membro de múltiples comunidades é aquel que sabe e ten a posibilidade de satisfacer as súas necesidades, os seus anxeos coa axuda dos recursos institucionais que deben estar a súa disposición en cada un dos niveis de goberno.

Ésta reflexión nos leva o desexo de que goberno múltiple ou multigoberno (*multilevel governance*) aliente e alimente a emerxencia dunha sociedade civil e de movementos cidadáns na política internacional. Pero tamén, a da cidadanía multinivel, ou o que é o mesmo: o acceso dos cidadáns a una variedade de formas de representación, participación e intervención política en todos os espazos públicos que os afectan. O día a día da política europea debe basearse na participación activa dos cidadáns. ◀◀

Bibliografía

- BORJA, JORDI (1998). Ciudadanía y globalización: el caso de la Unión Europea. La Factoría, nº 7, <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja7.htm>
- BORJA, JORDI Y CASTELLS, MANUEL (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid: Editorial Taurus.

- BRUGUÉ, QUIM; GOMÁ, RICARD Y SUBIRATS, JOAN (2002) “Gobierno y territorio: del Estado a las Redes”, en SUBIRATS, JOAN (coord.) (2002). *Redes territorio y gobierno: nuevas respuestas locales a los retos de la globalización*, Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis, pp. 299-310.
- CASTELLS, MANUEL (1998). *¿Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información*. Sao Paulo: Ponencia presentada no seminario sobre Sociedade e reforma do Estado (www.mare.gov.br)
- CORTINA, ADELA (1997). *Ciudadanos del mundo. Una teoría de la ciudadanía*, Madrid: Alianza Editorial.
- FARIÑAS, M^a JOSÉ (2000). *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*, Madrid: Editorial Dykinson.
- GRANDI, JORGE (2000). “Ciudadanía, entre la globalización y la integración”, en PODESTÁ, BRUNO (ET AL). *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*, Madrid: Centro de Comunicación, Investigación y Documentación Europa-América Latina (CIDEAL).
- LLAMAZARES, IVÁN Y MARKS, GARY (1999). “Gobernación de múltiples niveles, movilización regional e identidades subestatales en la UE”, en LLAMAZARES, IVÁN Y REINARES, FERNANDO (1998). *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 159-177.
- MORATA, FRANCESC (1998). *La UE: procesos, actores y políticas*, Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- PARICIO, PEDRO (2002). *UE y Sociedad Civil*, Valencia: Universidad Cardenal Herrera-CEU.
- PEÑA, JAVIER (2000). *La ciudadanía hoy: problemas y propuestas*, Valladolid: Universidad de Valladolid.
- ROSALES, JOSÉ MARÍA (2000). “Ciudadanía en la Unión Europea: un proyecto de cosmopolitismo cívico”, en RUBIO, JOSÉ; ROSALES, JOSÉ MARÍA Y TOSCANO, MANUEL (2000). *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Madrid: Editorial Trotta, pp. 47-68.
- RUBIO, JOSÉ (2000). “Ciudadanía compleja y democracia”, en RUBIO, JOSÉ; ROSALES, JOSÉ MARÍA Y TOSCANO, MANUEL (2000). *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Madrid: Editorial Trotta, pp. 21-45.
- ZAPATA-BARRERO, RICARD (2000). *Ciudadanía, democracia y pluralismo cultural: hacia un nuevo contrato social*, Barcelona: Anthropos.

REINVENTING SMALL GOVERNMENT
O LA NECESIDAD DE ACOMETER LA REFORMA TERRITORIAL
DESDE LA EURORREGIÓN DE GALICIA-NORTE DE PORTUGAL

Enrique José Varela Álvarez
Profesor del Área de Ciencia Política
y de la Administración de la Universidad de Vigo

Curriculum Vitae

Enrique José Varela Álvarez es Profesor Ayudante en el Área de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Vigo, con docencia en la Diplomatura de Gestión y Administración Pública. Entre sus líneas de investigación más destacadas figura la gestión pública y la calidad en el ámbito local, y el análisis de las políticas públicas ambientales en el marco intergubernamental y multinivel. Ha publicado recientemente una monografía sobre las Administraciones Públicas Contemporáneas bajo el título *Las Administraciones Públicas Contemporáneas en España. Una Visión Multidisciplinar desde el Estado de las Autonomías*, Editorial Tórculo, Santiago de Compostela, 2003. Correo electrónico: evalvarez@uvigo.es.

Índice

Presentación. 1. ¿Por qué Cambiar las Administraciones Públicas?. Una breve reflexión desde la Ciencia Política y de la Administración aplicada a lo local. 2. Las Nuevas Realidades Supranacionales y Subnacionales: los Espacios Eurorregionales. 3. Galicia y el Norte de Portugal: Política y Administración Intergubernamental. 3.1. La Red Institucional y Político-Administrativa en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. 3.2. La Gestión Pública Local en la Eurorregión. 4. Retos... y deseos para la Gestión Local en la *Gallaecia* del nuevo siglo o Como Reinventar la Galaxia Local. Bibliografía.

Resumen

El cambio en los Gobiernos y las Administraciones Locales es cada vez más global, cuestión que resulta tangible cuando nos aproximamos a las Eurorregiones y analizamos la galaxia subnacional y las instituciones que de ella forman parte. Esta es la razón por la que se hace necesario contar con los diversos actores que participan de la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal, en próximas transformaciones territoriales españolas.

Palabras Clave

Administraciones Públicas, Gobierno y Administración Local, Gestión, Galicia, Norte de Portugal, Eurorregión, Intergubernamental, Multinivel y *Governance*.

Presentación

► Los enésimos cambios territoriales que ha vivido nuestro país desde el inicio de la Edad Antigua nos lleva repensar su entramado institucional, político-administrativo, para dar solución a los problemas realmente relevantes: las políticas y gestión pública. Este es el motivo por el que conviene, por qué no, reinventar el complejo espacio organizativo público de los ya antiguos Estados nación decimonónicos, y, por ende, de aquellas esferas de poder político-administrativo subnacionales (regional-local) surgidas en muchos casos en el siglo XIX y consolidadas a finales del XX, con el fin de adaptarlas a las demandas ciudadanas, usuarios a la postre de los servicios públicos y directamente consumidores de las políticas públicas, receptores en definitiva de la gestión que se lleva a cabo desde las Administraciones Públicas.

Nos interesa sobre todo centrar la atención sobre nuestro entorno más inmediato (territorial, político, administrativo, económico, social y cultural), del cual somos deudores como colectividad y que circunscribimos como objeto de nuestro trabajo a la Eurorregión de Galicia y el Norte de Portugal. La *galaxia* institucional y político-administrativa será la que se inscribe en este espacio y en la que participan activamente organizaciones públicas españolas y portuguesas; pero sobre todo esta *galaxia* será local¹⁵ (BOTELLA, 1992; MENY, 1995), dispersa, heterogénea, fragmentada, conectada con lo global, necesitada de entendimiento pero consciente de su diversidad. No es posible hablar de Administraciones Públicas si no se conoce esta galaxia, sus características básicas, sus diferencias y similitudes; ya lo decía BAENA DEL ALCÁZAR (2000:27-38) hay que analizar las instituciones públicas teniendo en cuenta su especificidad (orientación al interés general), su extensión (tanto en estructura como en fines), su renombrada fragmentación (Administraciones

¹⁵. Recogiendo el término analizado por BOTELLA en 1992 y más recientemente por MENY (1995) al hablar tanto de la heterogeneidad local ("A los ojos del observador, la supuestamente homogénea realidad de los gobiernos municipales constituye un mosaico variadísimo de situaciones, de problemas, de realidades completamente distintas en términos políticos, económicos y sociales. Tratar de reducir a unidad tal complejo mundo exige razones en términos de dispersión y fragmentación: nos hallamos más bien ante un archipiélago, ante una galaxia, en la que se puede encontrar todo tipo de realidades y de procesos", p. 145), como de su fragmentación.

europas, estatales, regionales, locales, ¿eurorregionales?), su contingencia (insertadas en sus marcos territoriales, poblacionales y económicos), historicidad (deudoras del desarrollo histórico de un país y de su cultura política), y, por supuesto, la interdependencia que existe entre la política y la administración en su seno. No nos olvidamos de la gestión pública que hay que considerar cuando pensamos las Administraciones Públicas, necesaria como es para poder entender unas organizaciones que sólo se comprenden como garantizadoras del interés general, pero también como prestadoras de servicios, y necesitadas de legitimación social en una época como la que nos toca vivir de *desafección* y vanalización de la política y sus “productos”.

La lógica del cambio en las organizaciones públicas; el surgimiento de nuevas realidades más dinámicas, menos formales, como las Eurorregiones; el sentido que estas adquieren en nuestro entorno gallego-portugués, en sus respectivas instituciones, y la gestión que debe ser abordada desde sus organizaciones; y los impactos que estos nuevos espacios producirán en la sociedad de la nueva *Gallaecia*; todo ello será brevemente abordado para poder, siquiera, situar la complejidad de la Política y la Administración (ya con mayúsculas) en las Eurorregiones, y con ellas el reto de la gestión pública.

1. ¿Por qué Cambiar las Administraciones Públicas? Una breve reflexión desde la Ciencia Política y de la Administración aplicada a lo local

No se trata de cambiarlo todo para que todo siga igual (según el aserto de Lampedusa). El proceso (eterno e inacabado) de modificación de la realidad territorial se sitúa en el frontispicio programático de todo partido político que se precie serio. Con cierta perspectiva, y un cuarto de siglo después de la aprobación de nuestra Carta Magna, seguimos propugnando reformas, alteraciones, modificaciones de los territorios, de las instituciones que los representan, muchas veces ajenos a la ciudadanía, otras por ella demandadas. La propia Constitución Española reconoce este derecho al cambio. Las Comunidades Autónomas, institución-organización reciente en el entramado político-administrativo español, reclaman su posición casi siempre contra los otros dos actores (Administración General del Estado y Gobiernos y Administraciones Locales); lo local (supra o infra), a través de la posición de los Municipios y las Provincias (no hay más que ver la reciente campaña en los medios de comunicación de la Federación Española de Municipios y Provincias con motivo de la celebración del 25 aniversario de los Ayuntamientos democráticos), intenta sobrevivir en el marasmo del cambio, ajena pero interesada, fruto del doble proceso de integración supranacional comunitaria y de la descentralización (sólo regional, no local); la Administración del Estado busca su sitio, su ubicación, en esta red que teje el espacio público, apostando a veces por el rol estra-

tégico que le debería ser propio, otras por un papel más directo en la elaboración de las políticas públicas; qué decir de la Unión Europea y su macroadministración desde donde lo global toca a lo local a través de la *europización* o *comunitarización* de las políticas.

Como en la física básica, los extremos se tocan, lo global llega a lo local y viceversa en una suerte de *glocalización* (CASTELLS Y BORJA, 1997) político-administrativa¹⁶ (podríamos decir *locaglización*?), desde la UE hasta un pequeño Municipio y vuelta a empezar, desde la gestión de un problema de aguas en un Concello de 3 kilómetros cuadrados y 600 habitantes hasta la Dirección General de Medio Ambiente de la UE, todo ello a través de un programa Interreg III A. En todo caso, en una malla donde el ciudadano asiste las más de las veces impasible a las interacciones que en ella se producen, donde las empresas sólo reclaman acción cuando necesitan de su ayuda, donde la sociedad sólo ve reiteraciones, duplicaciones, ineficiencias y complejidad en un conjunto de actores que deberían destinar sus esfuerzos a la solución de los problemas públicos.

Por qué hablar de reinventar, repensar las Administraciones Públicas, y más específicamente las locales. Si seguimos el planteamiento de OSBORNE Y GAEBLER (1994), del *reinventing government* aplicado a nuestra realidad (gallego-portuguesa y local¹⁷) tendríamos el *reinventing small government*¹⁸ como una necesidad de modificar la estructura territorial (político-administrativa), desde lo local, desde lo pequeño (que como diría Schumacher “es hermoso”), contribuyendo a una construcción más racional, más lógica, más *bottom-up*, de nuestro entorno político-administrativo; dando peso a los nuevos (milenarios en nuestro caso) espacios tranfronterizos, que otrora tuvieron sentido y vigencia; reforzando el *empowerment* y la legitimidad de las instituciones con la entrada de la sociedad y sus individuos en la toma de decisiones, incluso en la gestión de unos asuntos que le son propios. Entendemos que no es posible acometer una reforma más (reformas constitucionales y estatutarias sobre el

¹⁶ Para el caso de Portugal este pensar globalmente y actuar localmente en el plano político-administrativo local se puede revisar CABAÇO ANTUNES (2001). “Pensar Global para Acção Local”, Braga: Universidade de Minho (Revista de Administração e Políticas Públicas, Vol. II, nº 1, pp. 58-73).

¹⁷ Con un carácter netamente portugués tenemos el *reinventing government* aplicado a una de las fases de su modernización administrativa, concretamente la que va desde 1996 a 1999; ver OLIVEIRA ROCHA, J.A. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Lisboa: INA

¹⁸ Una revisión del concepto de *reinventing government* aplicado a lo local se puede estudiar desde las propuestas de KETTL, D.F. (2001). *Reinventar la Administración*. Informe Quinquenal, Madrid: MAP-INAP (Documentos INAP, nº 24, pp. 108,109).

modelo territorial, Pactos Locales Estatal-Autonómicos, Ley de Modernización del Gobierno Local, *Libro Blanco sobre la Reforma del Gobierno Local*), sino se toma en consideración en primer lugar la realidad local, y, con ella y consecuentemente, la realidad transfronteriza que hoy está representada en la Euroregión de Galicia-Norte de Portugal. Esto es, primero individuos, luego comunidades infralocales, posteriormente Municipios y realidades supralocales, para continuar con las Regiones, los Estados y las nuevas construcciones europeas y panaeuropeas o mundiales.

2. Las Nuevas Realidades Supranacionales y Subnacionales: los Espacios Euroregionales

Pero qué es esto de las Euroregiones, por qué están tan de moda, qué supondría para los ciudadanos, y para las estructuras político-administrativas ya vigentes.

Las Euroregiones responden al interés existente por sumar espacios en la construcción de la Europa que hoy conocemos. Articulada a través de la cooperación transfronteriza ha adoptado diversos nombres, no circunscribiéndose sólo a territorios limítrofes. La denominación más común es la de Euroregiones o Comunidades de Trabajo (DOMÍNGUEZ, 2004:3-51) que “ten carácter permanente, identidade propia, separada da dos seus membros, conta con recursos administrativos, técnicos e financeiros propios e posúe capacidade interna para a toma de decisións, as veces mesmo ten unha asemblea parlamentaria” (DOMÍNGUEZ, 2004:15). En todo caso existe Euroregión cuando se produce “qualquer acordo ou estrutura para a cooperação transfronteiriça entre entidades públicas com competências territoriais de um lado e outro de uma fronteira europeia, com vista à promoção de interesses comuns e para benefício das populações fronteiriças” (VENADE (2004:76).

La justificación de tales fórmulas de asociacionismo regional transfronterizo va más allá de su éxito como *lobby* ante la U.E. para la defensa de sus territorios, la consecución de fondos y la puesta en marcha de programas e infraestructuras. Creemos que tiene que ver con la necesidad que tienen estas Regiones, incluso de los Municipios que las integran, de escapar del corsé impuesto por los Estados nación. De las posibilidades que ofrece la cooperación para la gestión entre unidades de gobierno más próximas, con problemas sociales y económicos similares, o con necesidades de políticas públicas que superen los *limes* estatuidos (en materia de empleo, de sostenibilidad, de prevención de incendios...). De las similitudes que ofrecen las realidades identitarias de cada Región, de cada Municipio en el marco

transfronterizo (¿alguien duda que los vecinos de Tui tienen más afinidades con los de Valença do Minho que con los gaditanos?).

Pero si desde un punto de vista legal e institucional estarían justificadas las Eurorregiones, qué supondría para los ciudadanos, para los vecinos de uno y otro lado de las fronteras, qué reflejo tendría en su vida cotidiana. Para la ARFE (Asociación de las Regiones Fronterizas Europeas) la cooperación transfronteriza, las Eurorregiones al fin y a la postre, implicarían la profundización en los valores compartidos por toda Europa, en la superación de los contextos meramente económicos: “Una de las prioridades de la Unión Europea ha de ser su transformación en una comunidad de valores que se apoye sobre unos objetivos culturales, sociales, económicos y políticos comunes. De lo contrario la UE corre el peligro de definirse fundamentalmente sobre los principios de crecimiento económico y competitividad. Esta visión se basa en la nueva Constitución europea que pretende una democratización, profundización e integración de la Unión Europea, al tiempo que asegura la cooperación más allá de las fronteras exteriores de la UE. Además del desarrollo económico, se establecen una serie de objetivos como son el acercamiento de la Unión a los ciudadanos, la participación de los ciudadanos en los procesos democráticos de la Unión, la mejora del reparto de competencias entre los ámbitos local/regional, nacional y europeo así como la transferencia de importantes competencias a la Unión Europea (política exterior y defensa). La política regional y de cohesión así como la cooperación territorial deben entenderse por tanto no sólo como un instrumento de desarrollo económico sino también como una oportunidad de alcanzar determinados objetivos europeos en toda la UE y para el conjunto de su población, sin perjuicio de los principios de subsidiariedad y partenariado” (Conferencia Anual de la ARFE en Szczecin, Euroregion Pomerania, 7 y 8 de octubre 2004, Declaración final).

El ciudadano reconoce enseguida su punto de referencia político y administrativo. Más allá del tópico de la proximidad, o de la Administración más cercana al ciudadano, el Gobierno y la Administración Local es el nivel territorial más valorado en España, en el que mayor confianza depositan sus ciudadanos: “El gobierno local ha sido tradicionalmente el mejor valorado en términos de confianza, seguido del autonómico y del central” (DEL PINO, 2004:201). Cuestión que se hace extensible cuando los ciudadanos valoran la legitimidad de cada nivel de gobierno donde “Los Ayuntamientos son, sin embargo, percibidos como las administraciones más democráticas, en el sentido de que son apreciadas como las más cercanas y valoradas como las más receptivas y sensibles a las demandas de los ciudadanos” (DEL PINO, 2004:205). Para el caso de Portugal a los Ayuntamientos (Cámaras Municipales) hay que sumar las *freguesias*, con gran arraigo y profunda conso-

lidación identitaria, máis incluso que os primeiros: “Nunha enquisa realizada por Marques (1999: 258-267) os portugueses do Norte consideran como espazos identitarios básicos: a cidade (20,9%), a aldea (18,7%), a rexión (15,1%), a freguesia (12,9%) e o concello (7,9%)” (DOMÍNGUEZ (2004:23).

Finalmente habría que indagar en la opinión de los diferentes actores territoriales hacia estos nuevos espacios de actuación, de forma que pudiéramos percibir qué supondría para las instituciones actuales las Euroregiones. No podemos sustraernos al *cleavage* tradicional centro-periferia para poder avanzar alguna hipótesis sobre el particular. Nos cuesta pensar que las organizaciones públicas de nuestros días se muestran absolutamente receptivas al entorno transfronterizo que nos ocupa. El pulso que históricamente ha sostenido la Administración Local con las estructuras centrales de los Reinos, Estados Absolutos, Estados Liberales e incluso del Bienestar (y viceversa) da pie a esta inseguridad; la irrupción de los Condados, las Regiones, las Naciones ha provocado nuevas turbulencias que han afectado a la Administración Local por abajo y a los Estados por arriba; la aparición de superestructuras comunitarias han sido aprovechadas por Regiones y Gobiernos Locales para lograr mayores cuotas de participación en las decisiones intergubernamentales. Ninguno de los actores es ajeno al conflicto de poder que se juega en estos territorios transfronterizos, siendo utilizado por todos ellos para sus propios intereses, y, desgraciadamente, en la mayor parte de las ocasiones, en detrimento de los ciudadanos y de las propias empresas que se alejan cada día más de estos círculos de poder, abandonando las *comunidades epistémicas* y empobreciendo el proceso de toma de decisiones, las políticas públicas y la propia democracia.

Para los ciudadanos e instituciones este posicionamiento claro de la construcción europea desde lo subnacional, desde lo regional-local supondría un nuevo hito del cual deberían participar, otorgando un valor añadido a todas las acciones que se desarrollaran en el contexto europeo (valor añadido político, institucional, socioeconómico, y sociocultural; Conferencia Anual de la ARFE en Szczecin, Euroregion Pomerania, 7 y 8 de octubre 2004, Declaración final). ¿Quién puede dudar de que sólo así se construye Europa?, olvidando ya la Europa de los Estados, de las Regiones y de las Ciudades para pasar a la Europa de la *Governance*.

3. Galicia y el Norte de Portugal: Política y Administración Intergubernamental

El problema más acuciante que nos encontramos en estos espacios territoriales ya consolidados no es otro que el de la Política y la

Administración. Dicho con otras palabras, ¿cómo conseguimos que la economía, la cultura, la sociedad de una Eurorregión se consolide con estructuras políticas y administrativas diferentes?. El reto está servido pues resulta obvio la dificultad de armonizar sistemas de representación y de participación política; ¿o no?.

En el fondo todos los Estados europeos se mueven bajo los mismos parámetros de la democracia representativa, con tres niveles de gobierno (central-regional-local), con mayor o menor autonomía. DOMÍNGUEZ (2004:15) nos muestra el ejemplo de una Eurorregión compuesta por Consejos Parlamentarios (Eurorregión formada por entidades locales de Holanda y Alemania en 1966; Eurorregión de Saar-LorLux, que incluye al Länder de Renania-Palatinado y a la Provincia belga de Luxemburgo). Salvaríamos así la parte política. Pero, ¿y la gestión pública?. Cómo gestionar realidades administrativas diferentes, basadas en marcos jurídicos heterogéneos. El instrumento troncal son los Programas de Iniciativas Comunitarias, concretamente el Interreg (actualmente III A), que logra agrupar la inversión destinada a favorecer la cooperación transfronteriza. Este instrumento se apoya en una definición territorial *ad hoc* realizada por la UE como son los NUTS (III) y que para el caso de Galicia y Norte de Portugal agruparía las Provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra en la primera, y los Distritos de Alto Tras-os-Montes, Ave, Cávado, Douro, Entre Douro e Volga, Grande Porto, Minho-Lima y Tâmega en la segunda. Interreg cede además la gestión de sus acciones a las organizaciones conformadas por y para la Eurorregión, en este caso la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal. Incluso más allá de estas propias instituciones regionales gallego-portuguesas se proponen, como instrumento de derecho público que consolidan la relación entre organizaciones públicas regionales-locales de uno y otro lado de la frontera, las *Mancomunidades Municipales Europeas* y el *Acuerdo Europeo de Derecho Público (Hacia un nuevo instrumento legal comunitario de derecho publico que facilite la cooperación transfronteriza a través de las autoridades territoriales en la Unión Europea*. Resumen del Documento de Posición. Comisión Europea).

Sin ánimo de simplificar, nos da la impresión de que las resistencias a la integración transfronteriza, a la cooperación intergubernamental y multinivel, a la cogestión de servicios regionales o locales de uno y otro lado de la frontera, vienen más de la parte política que de la puramente administrativa (y no hablemos de la social, económica o cultural). Veamos la red de instituciones y algunas de sus particularidades.

3.1. *La Red Institucional y Político-Administrativa en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal*

Aunque el sentido otorgado a cada nivel territorial de gobierno y administración es diferente en la legislación de Galicia y el Norte de Portugal, y partiendo de su diferencia más clara que no es otra que el establecimiento de un Estado Autonómico en España y otro centralista en Portugal, es obvio que existen similitudes entre las instituciones de uno y otro territorio que conforma la Eurorregión, y que determina la posibilidad real de trabajo en red desde la plataforma de la Comunidad de Trabajo de Galicia-Norte de Portugal. A continuación repasaremos brevemente esta red institucional para fijar en ella a los actores y poder así identificar responsables de políticas y gestión pública de una forma plenamente transfronteriza:

- Por el lado de Galicia, nos encontramos con una primera división regional, a la cual se adscribe la Xunta de Galicia como Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma, integrada por una pluralidad de organizaciones nucleares y periféricas, así como por su correspondiente Administración funcional o instrumental. En su territorio tenemos Gobiernos y Administraciones Locales de carácter supralocal, señaladamente las Provincias (se corresponden con los NUTS III de la definición territorial europea), además de las Mancomunidades (32), las Áreas Metropolitanas (la de Vigo de futura creación en 2005 en Galicia), y los Consorcios Locales. Conviven en el territorio¹⁹ espacios netamente locales como son los Municipios (315) en los cuales se incluyen a las Parroquias (3.799), las Entidades Locales menores (9) y las Entidades Singulares de población (29.947, que suponen casi la mitad de las existentes en todo el territorio estatal), además como novedad, y con un corte más puramente administrativo, los Distritos en las siete grandes ciudades de Galicia (Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local).
- En Portugal, y respondiendo a los parámetros de un Estado centralista, tenemos un *Estado Unitario Regional* (LEITE PINTO Y FERREIRA DE ALMEIDA, 2001:21-34), donde observamos una división similar pero con mucha menos intensidad en el nivel intermedio o regional. Por un lado estarían las Regiones Autónomas (Açores y Madeira) y por el otro el resto de Regiones Administrativas en el continente (NUTS II:

¹⁹. No incluimos las Comarcas por su especial carácter administrativo y no local, tal y como lo expresa la Ley 5/1997 de Administración Local de Galicia.

Algarve, Alentejo, Lisboa, Centro y Norte; DECRETO-LEI Nº 46/89, DE 15 DE FEVREIRO). A los efectos que aquí nos interesa es la Región Norte la que se identificaría con el espacio transfronterizo de Galicia y Portugal. En su territorio se inscribirían 8 Distritos (Minho-Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre Douro e Vouga, Douro, Alto Tras-os-Montes), que se corresponderían con los NUTS III, en las cuales participarían 86 Municipios y 2.024 Freguesias. A ellas habría que añadir el Área Metropolitana de Porto (5 Municipios) y las Associações de Municípios. La figura político-administrativa que podríamos identificar con la Xunta de Galicia en el Norte de Portugal es la llamada Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (NUTS II, Norte: CCDR-N; DECRETO-LEI Nº 104/2003, DE 23 DE MAIO), encargada de coordinar los servicios de la Administración Central en el territorio y de servir de apoyo a la Administración Local en el cumplimiento de sus competencias. Esta organización, dependiente del Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, tiene como objetivo principal la implementación de las políticas de medio ambiente y desarrollo sostenible, pero también el asesoramiento a las Administraciones Locales para el desarrollo socioeconómico.

Como vemos y pese a las definiciones institucionales formales, la mezcla de organizaciones en la Euroregión de Galicia-Norte de Portugal nos muestra un dinamismo real que determina espacios de contacto y gestión cotidianos y muestra organizaciones que trabajan en red, de forma intergubernamental y multinivel. Las organizaciones que representarían este mapa intergubernamental serían:

- Comunidad de Trabajo Galicia Norte de Portugal, que se pone en marcha tras la firma del *Acuerdo constitutivo da Comunidade de Trabalho Galiza-Rexión Norte de Portugal*, en 1991, la componen la Xunta de Galicia y la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, y tiene como principal misión el impulso del desarrollo socioeconómico de los territorios a uno y otro lado de la Euroregión, distribuyendo el trabajo en diferentes Comisiones (10 Sectoriales y 5 Comunidades Territoriales de Cooperación).
- Las Comunidades Territoriales de Cooperación, integradas en la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, dan cabida a las necesidades infraestructurales o dotacionales de servicios básicos en clave más local y en ellas participan numerosos Concellos de uno y otro lado, Diputaciones (Ourense y Pontevedra) y las Associações de

Municipios. Son un total de 4 (CTC do Vale do Minho, CTC do Vale do Lima, CTC do Vale do Cávado y CTC do Vale do Tâmega).

- Eixo Atlántico do Noroeste Penínsular es la última de las instituciones transfronterizas de interés y en ella se reside el poder local (*asociación transfronteriza de Concellos*), dado que es una organización compuesta exclusivamente por Gobiernos Locales: 9 ciudades de Galicia (Vigo, A Coruña, Ourense, Lugo, Pontevedra, Santiago y Ferrol, Vilagarcía de Arousa y Monforte de Lemos) y 9 de Portugal (Porto, Viana do Castelo, Vila-Real, Chaves, Braga, Bragança, Guimarães, Peço da Regua y Vilanova de Gaia). Recientemente se ha incorporado a la Comunidad de Trabajo de Galicia-Norte de Portugal.

3.2. La Gestión Pública Local en la Eurorregión

Hemos visto que es posible poner en marcha proyectos a uno y otro lado de la frontera de la antigua *Gallaecia* romana, proyectos que cuentan con fondos comunitarios, con actores públicos regionales y locales, en torno a territorios comunes eurorregionales. Consideramos que aunque la parte formal y financiera está casi en vías de solución (como vimos a través de las Mancomunidades Municipales Europeas), existe un reto no fácil de superar, este no es otro que el eterno desafío del cambio dentro de las Administraciones Públicas y para el caso concreto de los Gobiernos y Administraciones Locales su fragilidad organizativa y de gestión, cuestión perfectamente identificable tanto en Galicia como en Portugal (PEREIRA, 2000:82-97).

Imaginemos por un momento que se producen una serie de incendios que asolan la parte del territorio portugués de la Eurorregión. Imaginemos también que en virtud de la clásica soberanía estatal el Estado portugués permite el acceso de equipos y maquinaria al territorio de Regiones limítrofes, pero el proceso seguido por la Administración central para la toma de decisiones y la coordinación con la Administración Local ha supuesto una pérdida de tiempo de consecuencias dramáticas. La pregunta ahora sería: ¿qué impacto habrá producido la gestión de esta política pública en la ciudadanía portuguesa?. Pongamos otro caso. La gestión del urbanismo y del suelo en algunos Municipios de Galicia y el coste salarial de algunos sectores productivos hace que un gran número de empresas busquen alternativas en el Norte de Portugal, produciendo un fenómeno de *deslocalización empresarial*. En este caso el interrogante que se nos plantea podría ser: ¿qué opinan la sociedad civil y las empresas gallegas de la gestión pública en torno al empleo y al desarrollo industrial?.

Algunos de estos interrogantes ya están encima de la mesa de los directivos de las Administraciones Públicas gallegas y portuguesas, lo que incluso les ha

llevado a llegar a acuerdos transfronterizos en materia de empleo y de prevención contra los incendios (de nuevo el Interreg ha resultado una buena iniciativa); aunque entendemos que estas medidas siguen siendo insuficientes ya que no van a la raíz del problema. El hecho de no abordar iniciativas conjuntas más que cuando hay fondos que las apoyan supone que el entramado administrativo sigue gestionando sus procesos y políticas públicas bajo parámetros individuales, no cooperativos. Las cúpulas políticas se ponen de acuerdo pero las administrativas no se tocan más que en reuniones concretas de seguimiento de cada uno de los programas; la gestión de sus procesos internos no tienen coherencia, similitudes, identidades que puedan ser reconocidas por los ciudadanos y por las empresas como acciones estratégicas conjuntas, basadas en la sinergia y en la cooperación intergubernamental.

Algunas de las iniciativas novedosas sólo se han desarrollado recientemente, una de ellas tiene que ver con el Desarrollo Sostenible y la implantación de las Agendas 21 Locales en la mayor parte de los Municipios que componen el Eixo Atlántico do Noroeste Penínsular (16), en colaboración con la Consellería de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia y la Secretaría de Estado do Ambiente en Portugal. La virtualidad de esta experiencia consiste en definir una metodología común (Urban Audit de la Comisión Europea) y una serie de herramientas que permitan identificar la sostenibilidad de igual forma a uno y otro lado del Miño.

Otra está vinculada a la gestión interna de las organizaciones públicas locales, promoviendo igualmente una metodología común de gestión y de comunicación con los ciudadanos, basadas en las Cartas de Servicios. El órgano impulsor en este caso es la Comunidad de Trabajo Galicia-Norte de Portugal, pero los destinatarios son los Municipios galaico-portugueses; de un modo experimental del lado gallego participan dos Mancomunidades de Municipios, y del lado portugués tres Municipios de la Región Norte.

Iniciativas comunes que tienen que ver con las políticas (algunas de ellas de *tercera generación* como la de desarrollo sostenible, pero otras con la puesta en marcha de servicios básicos comarcales que comprendan radios de acción más allá de los regionales, como es el caso de los parques de bomberos de Verín y Chaves), pero también con la gestión de los procesos, de la calidad interna y de los modos y maneras de contactar con el público usuario de los servicios.

En definitiva, da igual donde un ciudadano viva porque dado que la Eurorregión es una realidad física, y cada vez más económica, cultural y social, el espacio transfronterizo ha de responder en igual medida a los retos político-administrativos a través de la gestión interna (técnicas y métodos de calidad), y actuando sobre las demandas de los ciudadanos (inmigración, género, tercera edad, turismo...)

4. Retos... y deseos para la Gestión Local en la *Gallaecia* del nuevo siglo o Como Reinventar la Galaxia Local

- No queremos acabar como hemos comenzado y hacer bueno el comen-tado aserto lampedusiano, si desearíamos apuntar algunas cuestiones que no podrán dejar de abordarse en el eternamente inacabado proceso de cambio y reinención del Gobierno y Administración Local, mucho menos ante estructuras administrativas (¿algún día políticas?) emergen-tes como las Euroregiones:
- No vale de nada acometer reformas locales si no se profundiza por igual en la gestión pública (procesos y servicios) y en la *governance* (participación en redes sociales y empresariales).
- Hay que implicar en la gestión de los servicios locales a los ciudadanos “contra a apatia política, uma política de empatia”, diría algún exper-to²⁰) y a las empresas (partenariado) por un lado, pero también a los propios electos locales con el fin de que puedan superar los localismos, la duplicidad de recursos y las prácticas clientelares ante niveles de gobierno “superiores” (Diputaciones-Distritos, Comunidades Autónomas-Regiones, Ministerios, e incluso Europa).
- Los Gobiernos Locales deben adquirir conciencia real de su papel en la globalización y la pertenencia de pleno de derecho a los espacios transfronterizos y actuar en consecuencia (por ejemplo las Diputaciones y los Ayuntamientos grandes).
- Conscientes de este esquema de cooperación intergubernamental y multinivel se debería establecer un reparto competencial y de recursos entre las diferentes Administraciones Locales (también la Autonómica gallega y la Regional portuguesa) con el fin de evitar duplicidades y traspasar el inframunicipalismo.
- En definitiva, habrá que evolucionar en la cooperación transfronteriza de la captación de fondos y programas comunitarios hacia la conformación de un nuevo marco de valores compartidos, de servicios públicos comunes propios de la Euroregión. ◀◀

20. Ver MELO. “A participación dos cidadaos: contra a apatia política, uma política de empatia”, en VV. AA. (2003). A face oculta da gobernança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade, Lisboa: INA, pp. 91-110.

Bibliografía

- BAENA DEL ALCÁZAR, MARIANO (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid: Tecnos (Volumen I, cuarta edición reformada).
- BOTELLA, JOAN (1992). “La galaxia local en el sistema político español”, Madrid: Revista de Estudios Políticos, nº 76, pp. 145-160.
- CASTELLS, MANUEL Y BORJA, JORDI (1997). *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Barcelona: Taurus.
- DEL PINO, ELOÍSA (2004). *Los ciudadanos y el Estado. Las actitudes de los españoles hacia las Administraciones y las políticas públicas*, Madrid: MAP-INAP.
- DOMÍNGUEZ, LUÍS. “Europa e a fronteira Luso-Galaica: historia e reencontro”, en DOMÍNGUEZ, LUÍS E VENADE, NUNO (coords.) (2004). *As Eurorrexións e o futuro de Europa: O Modelo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico, pp. 3-51.
- DOMÍNGUEZ, LUÍS E VENADE, NUNO (coords.) (2004). *As Eurorrexións e o futuro de Europa: O Modelo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico.
- LEITE PINTO, RICARDO E JOSÉ MARIO FERREIRO DE ALMEIDA (2001). *O Sistema Político-Administrativo Português*. Lisboa: INA.
- MENY, YVES. “Francia: la institucionalización del liderazgo”, en COLOMER, JOSEP MARÍA (dir.) (1995). *La política en Europa. Introducción a las instituciones de quince países*, Barcelona: Ariel Ciencia Política, pp. 121-162.
- OSBORNE, D. Y GAEBLER, T. (1994). *La reinención del gobierno*, Barcelona: Paidós.
- PEREIRA, ARMANDO (2000). “A Gestão e a Modernização na Administração Pública e particularmente na Administração Local e Regional”, Braga: Universidade do Minho, pp. 82-97 (Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas, Vol I, nº 1).
- VENADE, NUNO (2004). “Galiza-Norte de Portugal: A Euroregião Necessária”, en DOMÍNGUEZ, LUÍS Y VENADE, NUNO (coords.) (2004). *As Eurorrexións e o futuro de Europa: O Modelo da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Porto: Eixo Atlántico, pp. 53-88.

J. A. Oliveira Rocha

*Professor Catedrático da Administração e Políticas Públicas
na Universidade do Minho*

Curriculum Vitae

J. A. Oliveira Rocha é professor catedrático da área de Administração Pública na Universidade do Minho, sendo docente da licenciatura e mestrado em Administração Pública, e ainda no Programa de Doutoramento em Ciências da Administração. Entre as linhas de investigação mais destacadas figura a área da gestão pública, gestão dos recursos humanos, gestão da qualidade em serviços públicos, bem assim como a governação e administração local. Publicou recentemente o livro *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, estando para breve o lançamento do livro *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Correio electrónico: jarochoa@eeg.uminho.pt

Índice

1. Apresentação e Enquadramento do Tema. 2. Evolução da Gestão Pública em Portugal: O modelo clássico. 3. A Construção do Estado de Welfare e a Administração Profissional. 4. Gestão e Modernização Administrativa em Portugal nos Anos Oitenta e Noventa. 5. Contornos Actuais da Gestão Pública. 6. Conclusão. Bibliografia .

Resumo

A gestão pública evoluiu em Portugal do modelo clássico (até 1974) para um modelo de welfare construído durante as duas décadas de oitenta e noventa. Finalmente, já neste século, foi adoptado um modelo de gestão pública ajustada a tipo de Estado predominantemente neo-liberal, como forma de reduzir ou mesmo anular o alcance das políticas sociais.

Palavras-chave

Reforma administrativa, modelo clássico, modelo profissional, modelo gestor, Estado neo-liberal, políticas sociais.

Apresentação e Enquadramento do Tema

▶▶ O tema que é suposto desenvolver levanta um conjunto de dificuldades. Em primeiro lugar, Portugal é um país centralizado que não tem autonomias, excepto Madeira e Açores, pelo que a evolução da reforma da administração e da gestão pública é idêntica em todo o território, não fazendo sentido falar, em especial, da gestão pública no Norte de Portugal. Em segundo lugar, não existe especial conexão entre a Galiza e o Norte de Portugal no que concerne à gestão pública. Se existem influências mútuas, elas reportam-se a Portugal no seu todo. De resto, os pontos de contacto e os agentes comuns devem buscar-se ao movimento da reforma administrativa e aos paradigmas que lhe servem de suporte, isto é ao “new public management” e à teoria da escolha pública.

Finalmente, a evolução da gestão pública e dos respectivos modelos não tem em Portugal uma evolução paralela à ocorrida nos restantes países da OCDE. Assim, enquanto que na generalidade destes últimos países, o Estado de “welfare” foi construído logo após a segunda guerra, em Portugal, tal só aconteceu depois da Revolução de 25 de Abril de 1974. Pelo que só nessa época se verificou o aumento do número de funcionários públicos e o crescimento da despesa pública com políticas sociais, as quais até essa data tinham pouca importância. Trata-se de um fenómeno semelhante ao ocorrido na Europa, só que em Portugal teve lugar cerca de três décadas mais tarde. Naturalmente que a evolução da gestão pública vai sofrer as consequências deste processo.

2. Evolução da Gestão Pública em Portugal: O Modelo Clássico

O “Estado Novo” (1926-1974) é caracterizado como Estado Administrativo porquanto tinha na Administração um instrumento de controlo directo do ditador sobre o país, gerando a ilusão da legalidade e de legitimidade. O papel do legislativo era puramente decorativo, residindo o poder na burocracia. Em Portugal, como noutros países menos desenvolvidos da Europa, a falta de consensos tornou indispensável o recurso à burocracia, porquanto só de forma limitada, se aceitava envolver os cidadãos. No Estado Administrativo português tratava-se mais de impor decisões; e por isso, o funcionalismo tinha características muito semelhantes às do “antigo regime”, permanecendo hierarquizado, formalizado e rígido. As suas funções reduziam-se à aplicação da lei e dos regulamentos e à prática de actos administrativos. Ressalvando as características especiais dum Estado ditatorial em que o princípio do mérito e da igualdade de acesso aos cargos públicos não existiam e em que a Administração era o prolongamento da política, trata-se dum tipo de Administração que poderia enquadrar-se no modelo clássico (Rocha, 2002:31).

3. A Construção do Estado de “Welfare” e a Administração Profissional

Como já referimos a construção do Estado de “welfare” em Portugal só ocorreu verdadeiramente a seguir ao 25 de Abril de 1974. Só nesta altura é que o Estado assumiu efectivamente funções de carácter social, no domínio da educação, saúde, segurança social e habitação social. O comprometimento com estas políticas vai significar o aumento do peso do Estado que se manifestou a nível das despesas públicas e aumento do número de funcionários, os quais passaram de 155.213 em 1968 para 716.418 em 1999. Factor mais importante foi a integração de novos funcionários públicos que não se reconhecem no modelo weberiano. Mosher (1968) indica as características dos profissionais que invadiram as administrações públicas e passaram a constituir o grupo mais importante de funcionários públicos:

- Integração em associações profissionais, as quais controlam a entrada nas respectivas profissões.
- Formação e treino continuado e duradouro.
- Entrada controlada e dependente de graus académicos.
- Existência de Códigos Deontológicos e standards de comportamento que se sobrepõem, em muitos casos, às normas internas da Administração Pública.
- Preocupação com os respectivos clientes – os médicos existem para servirem os seus doentes e os professores para educarem os seus estudantes.
- Avaliação, controlo e promoção feitas pelos seus pares na profissão.
- Status e mística associados à profissão.

A integração de profissionais nas organizações públicas vão ter implicações de grande importância. Em primeiro lugar, os profissionais tendem a ser leais de preferência às associações profissionais, o que em muitos casos gera conflitos, sobretudo quando se tenta avaliar o trabalho dos novos profissionais. Por exemplo, os médicos não aceitam avaliação feita por não médicos; o mesmo acontece com os professores. Em segundo lugar, a integração dos profissionais leva à adopção de novos modelos organizacionais aos quais se deu o nome de burocracias profissionais (Mintzberg, 1983). Estas organizações caracterizam-se pela existência de hierarquias paralelas: uma de índole tradicional; outra de matriz profissional. São exemplos os hospitais, as universidades e as instituições de serviço social.

Em conclusão, o Estado de “welfare” teve várias consequências para a função pública. Em primeiro lugar, veio dar origem a várias administrações com lógicas pelo menos não completamente coincidentes com os da administração clássica. Os novos funcionários (médicos, professores, enfermeiras, assistentes sociais) não se identificam com os funcionários públicos tradicionais. A sua lógica de actuação, os seus valores e os seus objectivos não são os mesmos. Em segundo lugar, a expansão do Estado de “welfare” obrigou ao aumento de funcionários e portanto da despesa pública; pelo que a crise económica dos finais dos anos setenta e a necessidade da reforma da Administração Pública vai ter como objectivo fundamental a diminuição das despesas públicas e, em primeiro lugar, das despesas com o pessoal. E como a grande percentagem do pessoal está adstrita à implementação das políticas sociais é sobre estas que vão incidir as preocupações do movimento de reforma. Finalmente, o modelo hierárquico, definido por Weber, deixou de explicar muitas das organizações públicas e, em seu lugar, apareceram outras fontes de poder e autoridade (Rocha, 2004).

Mas, enquanto este modelo de Estado e este tipo de gestão pública atingiam o seu auge na Europa dos anos sessenta, entrando em crise nos anos setenta, em Portugal começou a construir-se a partir deste data, ao mesmo tempo que havia pressões para reestruturá-lo. Este processo durou até aos finais da década de noventa.

Ora, neste contexto, importa perguntar que contornos tomou a gestão pública em Portugal.

4. Gestão e Modernização Administrativa em Portugal nos Anos Oitenta e Noventa

É óbvio que neste contexto a reforma da Administração e o modelo de gestão pública não podia ter contornos paralelos aos existentes nos outros países europeus, porque estava em construção o Estado de “welfare” que a reforma na sua posição mais extremista, visava destruir.

Assim, em Portugal, numa primeira fase (1980-1990) a reforma toma contornos de desburocratização. Por outras palavras, procura-se reformar a administração clássica, caracterizada pela hierarquia, rigidez e formalismo. Neste sentido, e através do Secretariado para a Modernização Administrativa, foram lançadas várias iniciativas destinadas a simplificar os procedimentos, a flexibilizar o funcionamento dos serviços e desformalizar os actos da Administração. O Secretariado para a Modernização Administrativa apresentou em 1993 um documento denominado *Mil Medidas de Modernização*. Embora se trate de marketing do Secretariado, o número de iniciativas é impressionante.

A partir do começo dos anos noventa a reforma acentua como objectivo o cidadá. Constituem indicadores desta preocupación a *Carta Deontolóxica do Servizo Público*, a qual impõe aos cidadáos un conxunto de deberes para com os cidadáos, de forma a inverter a relación jurídica administración/cidadáos em favor destes últimos. Em segundo lugar, ganha especial relevo a publicación em 1991 do *Código de Procedimento Administrativo*, como se lê no seu preámbulo, constituem objectivos deste código:

- Estabelecer directrizes para o funcionamento da Administración, aumentando a eficacia.
- Regulamentar de forma precisa o modo como as decisións administrativas são tomadas.
- Assegurar que as partes interessadas participam no proceso de decisión
- Salvaguardar a transparências das accións administrativas e o respeito pelos dereitos legítimos dos cidadáos.
- Evitar a burocracia e pôr os servizos administrativos em contacto mais estreito com os cidadáos.

Como se constata, constitui uma síntese das preocupacións com a desburocratización e a centralización dos servizos públicos nos seus clientes, isto é, nos cidadáos.

Finalmente, tendo-se constatado que, apesar das numerosas iniciativas para alterar o comportamento e a cultura da Administración, esta pouco a havia mudado, o goberno fez da gestão da calidade a forza motriz das mudançs. Como a própria Secretaria de Estado da Modernización Administrativa afirmou “é necesario que os cidadáos se constituam, eles próprios, em forza da presión para a mudançs”. Por outras palabras, concluiu-se que a estratégia da primeira fase se havia esgotado por falta de empenho dos funcionários e da resistencia à mudançs, impondo-se que os consumidores dos servizos se tornassem mais exigentes.

Este programa desenvolveu-se, numa primeira fase, na divulgação das denominadas *Cartas de Calidade* em que se acentua a ideia de que o cidadá é o cliente e o juiz do funcionamento dos servizos. Mais tarde, o modelo das cartas é substituído pelo modelo de calidade desenvolvido pela *Fundação Europeia para a Gestão da Calidade* (EFQM). Simultaneamente não foi abandonada a preocupação pela desburocratización e simplificação que se manifesta na criação do *Livro de Reclamações*, *Fórum Cidadáos|Administração* e *Loja do Cidadá*.

5. Contornos Actuais da Gestão Pública

A construção do Estado de “welfare” sem suporte no correspondente desenvolvimento económico, levou à crise das finanças públicas, criando uma situação semelhante à ocorrida nos países europeus nos finais dos anos setenta. Esta crise foi debelada através de três modelos, que correspondem igualmente a três tipos de Estado: modelo neo-liberal, modelo gestor e remodelação do modelo de “welfare”.

No primeiro caso, pretende-se a destruição total do Estado de “welfare”, recriando-se o modelo liberal em que a função do Estado estava reduzida ao conceito de soberania. As funções sociais deverão ser desempenhadas pelo mercado. Por sua vez, no modelo gestor procura separar-se o pagamento dos serviços públicos do seu fornecimento. Isto significa que o Estado pode continuar a pagar os serviços públicos, mas a sua gestão deve ser privada ou empresarial. Finalmente, os países nórdicos tiveram sucesso na reforma do Estado de “welfare” tendo-o reestruturado de forma que continua a desenvolver funções sociais.

O governo português saído das eleições de 2002 procura debelar a crise com a adopção de um modelo predominantemente neo-liberal.

A estratégia da reforma consta da Resolução do Conselho de Ministros nº 53/2004, de 21 de Abril. A primeira fase consiste na reengenharia do Estado, a qual supõe a revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública, incluindo a externalização das funções, concentração dos serviços, descentralização de responsabilidades e revisão global da orgânica. Em resumo, trata-se de prosseguir a ideia do Estado mínimo, se possível, com funções restritas ao conceito de soberania. Este objectivo é consistente com a lei nº 23/2004, de 22 de Junho O art. 1º, nº 4, exceptuando ao regime de contrato individual “as actividades que impliquem o exercício directo de poderes de autoridade que definam situações jurídicas subjectivas de terceiros ou o exercício de poderes de soberania”.

A segunda fase consiste em aplicar a gestão por objectivos às organizações públicas que tenham escapado ao processo de reengenharia. Em terceiro lugar, espera-se que resultem eficiência e qualidade dos serviços. Finalmente, o programa será activado através da formação. Mas não existe qualquer acção de envolvimento dos funcionários no processo da reforma; pelo contrário, a alteração do estatuto do pessoal dirigente acentua a politização da nomeação dos dirigentes (Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro).

Se confrontarmos os instrumentos legislativos com as práticas de reforma no domínio das políticas sociais, facilmente se verifica que o Estado procura retirar-

se dessas responsabilidades, entregando essas actividades ao sector privado. A análise das políticas da saúde como a criação dos hospitais S.A., isto é, sociedades anónimas, associada à nomeação política dos dirigentes, a adopção dum modelo de qualidade tipo americano, à preocupação com o saneamento financeiro são indicadores claros que o Estado pretende dismantelar o Serviço Nacional de Saúde, vendendo as unidades hospitalares aos grandes grupos económicos nacionais e aos fundos de pensões internacionais.

Outro tanto se passa no domínio da educação com o aproveitamento das Directivas de Bolonha, em ordem a diminuir o envolvimento do Estado, O sector da segurança social também não está a escapar ao processo de reengenharia.

6. Conclusão

A gestão pública em Portugal evoluiu de um modelo clássico ajustado aos interesses da ditadura que instrumentalizou a administração, em ordem a manter controlo político, para um modelo profissional, característica do Estado de “welfare”. A expansão deste modelo de Estado não acompanhada pelo crescimento económico gerou a crise, a qual criou as condições para a recomposição do Estado e recriação de um modelo liberal e uma administração minimalista com funções reduzidas ao conceito de soberania. ◀◀

Bibliografía

- MINTZEBERG, HENRY (1983). *Structuring Five: Designing Effective Organizations*, Toronto: Prentice-Hall.
- MOSHER, FREDERICK (1968). *Democracy and the Public Service*, Oxford: Oxford University Press.
- ROCHA, J.A.OLIVEIRA (2002). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: INA.
- ROCHA, J.A.OLIVEIRA (2004). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*, Lisboa: Clássica Editora.

A REFORMA ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL: EM BUSCA DE UM NOVO PARADIGMA

Joaquim Filipe Fernaz Esteves de Araújo
*Professor da Área de Ciência
da Administração da Universidade do Minho*

Curriculum Vitae

Joaquim Filipe Ferraz de Araújo é professor auxiliar de Ciência da Administração, da Universidade do Minho e docente da Licenciatura em Administração Pública. As linhas de investigação mais importantes são a análise da gestão pública, a reforma e modernização administrativa e a governação em rede e parcerias. Publicou um livro sobre a reforma administrativa em Portugal com o título *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Quarteto Editora, Coimbra, 2002. Correio electrónico: jfilipe@eeg.uminho.pt.

Índice

1. Introdução. 2. Perspectiva da Evolução da Reforma. 2.1 A Gestão Pública como Centro da Reforma. 2.2 O Regresso da Ortodoxia da Gestão. 3. O Desafio da Mudança dos Recursos Humanos. 3.1 A Formação dos Funcionários. 4. Conclusão. Bibliografia.

Resumo

A reforma administrativa em Portugal orientou-se nas últimas década pelo modelo gestor. Numa breve retrospectiva apresenta-se a evolução da reforma administrativa encetada nas últimas décadas.

Palavras Chave

Reforma Administrativa, Função Pública, Gestão Pública.

1. Introdução

► Falar de reforma administrativa em Portugal é falar, principalmente, nas mudanças que ocorreram nas últimas três décadas com o regresso do regime democrático em Abril de 1974. Até então, as iniciativas de reforma foram esporádicas, algumas sem consequências visíveis. Pode-se mesmo afirmar que a

grande reforma administrativa realizada antes do regime democrático ocorreu em 1935, a qual incidiu fundamentalmente sobre as questões do pessoal. Só na década de sessenta é que se esboçou novamente uma tentativa reformadora, enquadrada nos planos de desenvolvimento elaborados na altura, mas sem grande êxito. Apesar dos vários estudos, diagnósticos e propostas de reforma a forte resistência à mudança impediu a implementação da reforma (ARAÚJO, 2002). É com o advento da democracia que surge um grande impulso reformador despoletado pelas necessidades de democratização do país, de desenvolvimento económico e das concomitantes reformas económicas e sociais. Contudo, a definição do modelo de Estado e de Administração Pública que se pretendia para o país só assume contornos claros mais tarde, a partir de meados da década de oitenta.

Nesta comunicação faz-se uma breve resenha da reforma administrativa e analisam-se as tendências da gestão pública em Portugal. A análise incidirá especialmente sobre a reforma da função pública e a evolução do modelo de gestão pública.

2. Perspectiva da Evolução da Reforma

O movimento de reforma que ocorreu na Administração Pública portuguesa nos finais da década de 70, foi confrontado com uma situação e um contexto distintivo daquele que caracterizava os países da OCDE. No período em que a generalidade dos países da OCDE adoptavam medidas de reforma que visavam a redução da intervenção do estado e, em particular, o desmantelamento do modelo de Estado social, em Portugal só se começa a construir e a consolidar este modelo de Estado na década de 70. As funções do Estado social, nomeadamente a saúde, a segurança social, a educação e a habitação, eram incipientes ou não abrangiam a totalidade da população. A previdência social e a acção social resultavam fundamentalmente da dinâmica sectorial, de iniciativa das estruturas corporativas ou de instituições sem fins lucrativos, limitando-se o Estado a regular e a fiscalizar o seu funcionamento (ARAÚJO, 1999). O movimento reformador associado à construção do Estado social originou algumas tensões no sistema político administrativo. Procurou-se desenvolver e alargar as funções do Estado passando este a assumir funções que eram desenvolvidas por estruturas não governamentais. Foi criado um sistema universal de saúde, desenvolveu-se o sistema educativo, alargaram-se os benefícios da segurança social a toda a população e implementaram-se novas políticas sociais. Mas, o alargamento das funções do Estado ocorre sem a necessária renovação das estruturas administrativas, do modelo de gestão e de funcionamento de todo o sistema.

Por outro lado, em resultado do processo de descolonização, foi necessário reintegrar cerca de 49000 funcionários públicos, que representavam na altura cerca de 13,3% do pessoal da função pública. Como consequência assistiu-se ao crescimento da despesa pública e ao aumento da dimensão da Administração Pública. O total de funcionários da Administração Pública Portuguesa em 1979 era de 372 086, em 1989 o número de funcionários passou para 482 368, em 1999 este número aumentou para 716 418 funcionários. Em vinte anos o número de funcionários duplicou (ROCHA, 2001).

Até à década de 80, apesar da reforma administrativa constar da agenda política dos governos, apenas ocorreram mudanças pontuais de modernização. Não houve grandes mudanças no funcionamento do sistema administrativo e as iniciativas de reforma geralmente enfatizavam a desburocratização, mas ficavam muito aquém daquilo que o país necessitava. A instabilidade política que se vivia na altura, com governos minoritários ou de curta permanência no poder, a ausência de uma abordagem de reforma coerente e a falta de uma liderança forte condicionou a implementação dos vários planos elaborados para o efeito (ARAÚJO, 2002). Segundo a OCDE (1996) a estratégia de reforma adoptada tinha como base um modelo centralizado e global de reforma, procurando uma abordagem compreensiva, limitando o sucesso das iniciativas de reforma. Destacam-se, contudo, nesta altura a institucionalização do poder local, que passa a dispor de órgãos eleitos e de competências próprias, as mudanças no estatuto de pessoal, que passa a contemplar um sistema transparente de recrutamento e de um sistema de carreiras, a definição de um estatuto para o pessoal dirigente e a criação de duas estruturas de formação de pessoal. Uma estrutura para a formação de pessoal da Administração Central, o Instituto Nacional de Administração (INA), a outra para a formação de pessoal da Administração Local, o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA) (ROCHA, 2001). Tratou-se de uma fase de ajustamento estrutural na qual se procurou alinhar o sistema administrativo e a sua estrutura aos novos objectivos e políticas públicas.

2.1. A Gestão Pública Como Centro da Reforma

A partir de meados da década de oitenta assiste-se a uma inflexão na estratégia de reforma que se traduziu num conjunto de iniciativas de reforma que consubstanciam características para uma mudança de paradigma da Administração Pública. O comprometimento político ao mais alto nível com a mudança, a influência do movimento de reforma iniciado em vários países da OCDE e o papel desempenhado pela estrutura de missão responsável pela dinamização da reforma administrativa, o Secretariado para a Modernização

Administrativa (SMA), foram determinantes para a introdução do modelo gestor na Administração Pública.

O modelo tradicional de Administração foi questionado emergindo uma nova orientação que colocou os cidadãos no centro da reforma através de um vasto programa de modernização para reduzir as formalidades e aumentar a transparência administrativa (ARAÚJO, 1993). A reforma orientava-se por três objectivos principais: a) melhorar a relação entre a Administração e os cidadãos; b) reduzir os custos das obrigações e formalidades administrativas, c) melhorar a formação dos funcionários públicos (CORTE-REAL, 1990). Numa primeira fase, de acordo com a OCDE (1996), há uma preocupação com a privatização e a desburocratização e, posteriormente, com a qualidade nos serviços públicos. Nesta fase, podemos identificar quatro características fundamentais da matriz gestora: a) a orientação para os resultados e clientes, b) o esforço para mudar os valores e atitudes, c) a qualidade nos serviços e a procura de melhor desempenho e d) a preocupação com o pragmatismo. Há uma preocupação em reduzir os custos, quer pela desburocratização quer pela desintervenção do Estado. Este período, que coincidiu com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia, foi fértil em iniciativas de reforma.

O paradigma gestor tem dominado as iniciativas de reforma contudo, a partir de 1995, com os governos socialistas, para além da influência deste paradigma verificou-se uma forte influência das ideias da denominada 'Terceira Via'. As preocupações com a qualidade dos serviços públicos, a relação administração/cidadãos, a adopção de formas inovadoras de fornecimento de serviços públicos e a procura de maior envolvimento e participação das organizações sem fins lucrativos na implementação das políticas públicas foram algumas iniciativas desenvolvidas que procuraram dar uma nova ênfase à reforma. É neste período que se verifica um grande desenvolvimento das parcerias entre a Administração e o sector privado, em particular as parcerias com o denominado terceiro sector para a implementação das políticas sociais. A implementação do Programa da Rede Social é um bom exemplo deste modelo de parceria. A Rede Social consiste num modelo de trabalho em colaboração com o objectivo de resolver problemas sociais nos territórios locais. Trata-se de uma plataforma de planeamento e coordenação da intervenção social agrupando diferentes parceiros com responsabilidade ou experiência de trabalho na área social: as autarquias locais, os serviços públicos locais e as organizações particulares sem fins lucrativos.

2.2. O Regresso da Ortodoxia da Gestão

Com o actual governo de coligação, as reformas estão a ser orientadas por pressões de natureza económica e financeira, em virtude da crise económica que o país atravessa. A procura da economia e eficiência na utilização dos recursos financeiros do estado ditou uma política de cortes orçamentais, idêntica àquela que ocorreu noutros países ocidentais nos finais da década de 70. Os cortes orçamentais estão a criar fortes pressões no funcionamento dos serviços públicos e no investimento público, pressionando a economia e a adopção de uma gestão eficiente dos recursos mas, em alguns casos, tem conduzido a situações de grande dificuldades de gestão e mesmo dificuldades no funcionamento de alguns serviços públicos. Esta política de contenção da despesa pública está a ser acompanhada pela racionalização das actividades do Estado que teve início com a reforma do Sistema Nacional de Saúde, alargando-se a outras áreas nomeadamente a educação e a segurança social. O programa de reforma em curso compreende um conjunto de medidas legislativas a implementar em três fases que definem um modelo claramente gestor e que estabelece os seguintes eixos prioritários (RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS nº 53/2004):

- A organização do Estado e da Administração Pública – clarificando as funções essenciais do Estado de acordo com a máxima “Menos Estado, melhor Estado” e adoptando estruturas administrativas menos hierarquizadas, mais simples e flexíveis;
- A liderança e a responsabilização – introduzindo modelos que permitam a responsabilização pela obtenção de resultados, nomeadamente com a gestão por objectivos.
- O mérito e a qualificação – promovendo uma política de qualificação e avaliação de desempenho e introduzindo uma nova cultura na Administração Pública

De acordo com as intenções do Governo a reforma visa, entre outros objectivos gerais, aumentar a qualidade dos serviços públicos e orientar os serviços públicos para os resultados. Assim, a gestão por objectivo surge como a principal matriz de mudança da Administração procurando ligar os objectivos e resultados. Como instrumento da gestão por objectivos está a ser implementado um Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP) que procura avaliar de forma integrada os funcionários, os dirigentes e os serviços (LEI nº 10/2004). Esta matriz introduz novas práticas de gestão e procura induzir uma cultura de mérito e de avaliação de resultados (XV GOVERNO CONSTITUCIONAL, 2003)

direccionando as pressões de reforma sobre os funcionários e a gestão dos serviços públicos.

3. O Desafio da Mudança dos Recursos Humanos

O modelo estatutário da Função Pública, o excesso de garantias dos funcionários, e a rigidez dos instrumentos disponíveis, tem colocado dificuldades na gestão dos recursos humanos nomeadamente no que concerne à aplicação de novos instrumentos, como a avaliação de desempenho, a mobilidade de pessoal e a introdução de mudanças no comportamento das pessoas. O modelo de gestão de pessoal caracteriza-se pela aplicação legalista de procedimentos de natureza administrativo-normativa sem grandes preocupações de natureza gestonária, o que limita a tomada de decisões estratégicas sobre pessoal.

Na primeira fase do movimento de reforma, e como já foi referido atrás, houve a preocupação de introduzir um conjunto de reformas na função pública que “dignificassem o emprego público”. Foram vários os diplomas que introduziram mudanças no sistema de carreira, nos métodos e procedimentos de recrutamento, no sistema retributivo e na promoção da mobilidade de pessoal. Estas medidas foram importantes na racionalização do sistema de pessoal e representaram um avanço relativamente ao modelo anterior. No entanto, as carreiras mantiveram-se praticamente como o único instrumento de gestão de pessoal o que, segundo ROCHA (2001), impede uma articulação entre a gestão de recursos humanos e os objectivos da modernização administrativa.

A necessidade de flexibilizar a gestão de pessoal na Administração Pública está na origem da introdução do regime do contrato individual de trabalho, o qual adopta regras de direito comum à Administração Pública (LEI nº 23/2004), e procura ser uma alternativa ao regime da função pública. Esta modalidade de emprego, que não se aplica às actividades que impliquem o exercício de poderes de autoridade ou o exercício de poderes de soberania, permite a contratação através de um processo recrutamento e selecção transparente e simplificado, garantindo os princípios da publicitação e da imparcialidade. Existem três modalidades de contratação: contrato por termo indeterminado, contrato de trabalho a termo certo e contrato de trabalho a termo incerto. O recurso a cada uma destas modalidades de contratação obedece a um conjunto de requisitos e limitações estabelecidas na lei e que visam disciplinar o recurso a este instrumento de gestão.

A aproximação ao regime de emprego do sector privado abre oportunidades para introduzir novos mecanismos de gestão, nomeadamente maior

responsabilização dos dirigentes e a introdução de uma cultura gestonária, enquadrando-se no espírito da reforma em curso, Estas mudanças estão a ser acompanhadas pela introdução de um novo modelo de avaliação e pela procura de estruturas organizacionais dotadas de mais autonomia, nomeadamente com o recurso à criação de Institutos Públicos, assumindo esta opção uma orientação estratégica de modernização da estrutura da Administração Pública. A título de exemplo, o número de Institutos Públicos cresceu cerca de 343% em 15 anos. Em 1985, período em que teve início a reforma de orientação gestonária, existiam 22 Institutos Públicos e no ano 2000 este número ascendia a 328 Institutos Públicos (ARAÚJO, 2002a).

3.1. A Formação dos Funcionários

As qualificações dos funcionários e a sua formação têm sido outro vector importante de intervenção dos governos. A qualificação dos funcionários tem sido uma preocupação em virtude da necessidade de dotar Administração Pública de funcionários e quadros qualificados. Na verdade, em 1979 a percentagem de funcionários com escolaridade até 9 anos era de 64%, dos quais 6% não tinham escolaridade. Somente 13,7% dos funcionários possuíam formação superior ou pós graduada (CENTRO DE INFORMAÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA DA REFORMA ADMINISTRATIVA, 1987). Em 1999 estes valores alteraram-se significativamente. A percentagem de funcionários com escolaridade até 9 anos baixa para metade (cerca de 32%), destes cerca de 1,5% não possuem escolaridade. A percentagem de funcionários com formação superior ou pós graduada aumenta para 26,7%. Os restantes funcionários têm escolaridade superior a 10 anos (INSTITUTO DE GESTÃO DA BASE DE DADOS DOS RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, (2001).

Por outro lado, a formação com carácter profissionalizante teve grande desenvolvimento com a criação do Instituto Nacional de Administração (INA) e o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), que têm contribuído para a formação dos funcionários através de cursos de formação de curta duração. O INA, para além dos cursos de formação de curta duração, também oferece cursos de estudos avançados em gestão pública e cursos de alta direcção. Estes cursos tem uma matriz claramente gestonária visando dotar os quadros da Administração Pública de competências gestonárias e formar uma elite com uma cultura orientada para a gestão. Alterações recentes ao estatuto dos dirigentes, obrigam à formação profissional de todos os dirigentes pela frequência de um Seminário de Alta Direcção e condiciona a nomeação de dirigentes intermédios (Director de Serviços e Chefe de Divisão) ao

aproveitamento de curso específico (LEI 2/2004). Trata-se de um modelo que se aproxima do modelo francês da École Nationale d'Administration e que está a criar uma elite de altos funcionários. Estas medidas que introduzem alterações qualitativas importantes na função pública são uma fonte importante de mudança cultural cujos resultados se farão sentir no futuro.

4. Conclusão

O percurso da reforma Administração Pública em Portugal seguiu, nas últimas décadas, um percurso idêntico àquele que se verificou noutros países da OCDE, pelo menos no que respeita ao conteúdo de muitas das propostas de reforma. Apesar das indefinições iniciais a partir da década de 80 a estratégia de reforma assume uma orientação de mudança centrada no paradigma gestor e que tem perdurado nas propostas de reforma apresentadas. A opção pelo modelo de gestão por objectivos é um sinal da orientação da reforma administrativa. ◀

Bibliografia

- ARAÚJO, JOAQUIM FILIPE FERRAZ ESTEVES DE (1993). *Tendências de Reforma da Administração Pública na Comunidade, Particularmente em Portugal*, Braga: Universidade do Minho (Dissertação de Mestrado, Escola de Economia e Gestão).
- ARAÚJO, JOAQUIM FILIPE FERRAZ ESTEVES DE (2002). *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*, Coimbra: Quarteto Editora.
- ARAÚJO, JOAQUIM FILIPE FERRAZ ESTEVES DE (2002a). "NPM and the Change in Portuguese Central Government" *International Public Management Journal*, Vo. 5, N° 3, pp. 223-236.
- CENTRO DE INFORMAÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA DA REFORMA ADMINISTRATIVA (1987). *Administração: factos e números*, Lisboa: Secretaria de Estado do Orçamento.
- CORTE-REAL, ISABEL (1990). "Sessão de Encerramento", Lisboa: SECRETARIADO PARA A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA, pp. 151-158 (*1º Congresso Nacional de Modernização Administrativa*).
- DIRECÇÃO GERAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (2004). *Perfil da Administração Pública*, Lisboa.
- INSTITUTO DE GESTÃO DA BASE DE DADOS DOS RECURSOS HUMANOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (2001). *A Administração Pública em números: 2º Recenseamento Geral da Administração Pública – Síntese*, Lisboa: Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública.

LEI nº 2/2004 de 15 de Janeiro de 2004.

LEI nº 10/2004 de 22 de Março de 2004

LEI nº 23/2004 de 22 de Junho de 2004

OCDE (1996). *Putting Citizens First: Portuguese experience in Public Management Reform*, Paris: PUMA nº 13 (Ocaasional papers).

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS nº 53/2004 de 21 de Abril.

ROCHA, JOSÉ ANTÓNIO OLIVEIRA (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras: Instituto nacional de Administração.

XV GOVERNO CONSTITUCIONAL (2003). “Linhas de Orientação para a Reforma da Administração Pública”, Lisboa [documento retirado do site: <http://www.governo.gov.pt/orientacaoreformaAP.pdf>, em 03/09/01].

PERCEPÇÕES DO PODER LOCAL PORTUGUÊS SOBRE OS EUS BABITANTES NÃO-NACIONAIS RESULTADOS DE UM INQUÉRITO

Isabel Maria Estrada Carvalhais
*Professora da área de Ciência Política
e Relações Internacionais da Universidade do Minho*

Curriculum Vitae

Isabel Maria Estrada Carvalhais é Professora Auxiliar do Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Universidade do Minho. É igualmente investigadora do Núcleo de Investigação de Ciência Política e de Relações Internacionais, na mesma instituição, centrando as suas linhas de investigação nos Estudos da Cidadania (paradigmas de cidadania; estudos comparados de cidadania; cidadania pós-nacional; cidadania europeia) e nos Estudos da Democracia (Teoria Democrática; Estado nacional e Estado pós-nacional). É doutora em Sociologia pela Universidade de Warwick, Reino Unido, Mestre em Sociologia pela Faculdade de Economia de Coimbra, e Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade do Minho. É autora do livro *Desafios da Cidadania Pós-Nacional*, 2004, Editora Afrontamento, Porto. Correo Electrónico: imestrada@eeg.uminho.pt.

Índice

Introdução 1. Enquadramento metodológico. 2. Análise sumária dos resultados. 3. Conclusões. Bibliografia.

Resumo

Assumindo a máxima de que o Poder Local é fundamental no sucesso das políticas de integração de residentes não-nacionais, e atendendo ao emergente perfil imigratório de Portugal –ou mais correctamente dito, à crescente notoriedade que aquele, afinal não tão recente assim, tem adquirido nos últimos anos– olhamos neste texto para as percepções que o nosso Poder Local revela sobre os seus não-nacionais, com base nos resultados de um questionário a câmaras municipais, concluindo haver ainda um enorme fosso entre as responsabilidades destes actores políticos em matéria de integração, e as evidências das suas actuais performances.

O universo das opções metodológicas, do enquadramento teórico e de todo o referencial analítico que é dado pelo trabalho original, fica ausente, o que confere uma enorme fragilidade ao nosso texto. Todavia, por imperativos de brevidade, optámos pela simplificação do argumento, sacrificando em parte a sua consistência.

Palavras-chave

Poder Local, residentes não-nacionais, imigração, cidadania, integração, Portugal.

Introdução

►► Numa nota à imprensa de Setembro de 2001, o Comité Europeu das Regiões através da opinião de Theódoros Georgákis afirmava a absoluta relevância do Poder Local no sucesso dos processos de integração de comunidades não-nacionais no contexto dos Estados-membros da UE.

Neste sentido, e no contexto de um país com uma longa História Municipal –onde todavia o Poder Local sofre ainda a herança de uma cultura de centralização administrativa e política– é pelo menos razoável, parece-nos, que se coloque e explore com seriedade a questão: *quão preparado está o Poder Local português para assumir esse papel de importante agente de promoção da integração social e política dos seus residentes não-nacionais?*

Assim, e no âmbito de um projecto mais amplo de doutoramento –visando a caracterização da elite política portuguesa no tocante à sua sensibilidade para compreender e projectar uma lógica pós-nacional na condução da relação Estado-sociedade– realizámos em 2002 um inquérito junto de câmaras municipais com o seguinte intuito:

perceber como lidam estes importantes actores políticos com aspectos tão essenciais à construção de estratégias de integração como seja, desde logo, a capacidade de distinguir entre imigrantes temporários e residentes de longa duração, entre não-nacionais e minorias étnicas; e de apresentar com competência técnica caracterizações dos perfis socio-económicos, étnicos, culturais, existentes em cada um desses universos.

Em traços gerais, concluímos que de modo geral, nenhuma das categorias de identificação anteriores é devidamente identificada e muito menos caracterizada pelos responsáveis autárquicos mais directamente ligados à realidade não-nacional do seu concelho. O ‘imigrante’ (seja temporário ou de longa duração) e a ‘minorias étnicas’ surgem como justapostos, indistintos, obrigados a uma sinonímia forjada. Forjada sem dúvida em parte na fornalha

de muitos quotidianos amargos que se partilham (desemprego, falta de habitação, dificuldades escolares, aceitação social das ascendências étnicas...), mas forjada sobretudo no forno da desatenção política que se permite dar continuidade ao discurso próprio do senso comum. Neste, podemos se não aceitar pelo menos compreender a força da preguiça mental apoiada nas muletas dos estereótipos, das generalizações, e da descaracterização do 'outro'. Na política, porém, dar continuidade a essa atitude pode ser explosivo.

1. Enquadramento metodológico

O nosso estudo junto do Poder Local, para além de integrar-se em outro estudo que desenvolvíamos em simultâneo (junto de associações de imigrantes, ONGs, governo, partidos políticos, associações de apoio humanitário, e centrais sindicais, desta feita através de entrevistas de questionário semi-estruturado), é também um estudo composto por dois momentos: este de que aqui fazemos um muito breve relato, e um outro, centrado mais concretamente na *integração política dos residentes não-nacionais a nível local*, envolvendo para o efeito a análise estatística de dados sobre participação política nas eleições autárquicas de 2001 e de 1997, ano em que pela primeira vez algumas comunidades não-nacionais foram admitidas à esfera da participação política local (Declaração 2-A/97, actualizada pela Declaração 10/2001).

O questionário foi enviado para um grupo de 29 câmaras municipais (na sua qualidade de órgãos democráticos locais de maior visibilidade pública), dezoito correspondendo às capitais de distrito, duas às capitais dos arquipélagos e nove a concelhos da Área Metropolitana de Lisboa e da Península de Setúbal, conhecidos pela sua densidade demográfica e forte presença de comunidades não-nacionais.

Procurámos, é claro, que o nosso questionário auto-administrado fosse simultaneamente aprofundado e eficiente na recolha de dados, simples e apelativo, conciso e ainda assim capaz de integrar mecanismos que possibilitassem a medição da consistência e credibilidade das respostas (BURTON, 2000:328;335-346; BOURQUE Y FIELDER, 1995). Sem dúvida, o sonho de qualquer investigador.

Para bem começar, era importante que os potenciais respondentes não se sentissem intimidados pela ideia de boas ou más respostas. Incluímos por isso na abertura do questionário uma pequena nota sublinhando que todas as respostas seriam igualmente importantes e válidas. Esta nossa intuição, que veio a provar-se bastante eficaz, foi aliás ao encontro do conselho metodológico de Rivera (RIVERA, 2002:685), embora produzido a propósito de entrevistas.

Malgrado seis casos de não devolução do questionário, consideramos que o processo foi no geral muito bem sucedido. Pudemos contar não só com os dados disponibilizados por 23 respondentes, como a estratégia de construção do questionário se revelou ajustada, já que não foram encontrados casos de ‘ruído’ lexicológico ou semântico na sua leitura, facto sem dúvida resultante em parte da prévia aplicação de um questionário-piloto.

Sendo este um texto breve, não cabe aqui esclarecer todas as questões metodológicas e teóricas que se levantam com a construção de um questionário. Gostaríamos porém de referir a negociação que se impôs entre a necessidade de obedecer ao imperativo do rigor de investigação e a necessidade de tornar o questionário acessível a respondentes que não teriam necessariamente de ser sociólogos peritos no nosso discurso científico. Por outro lado, esse cálculo de concessões, permitiu-nos deixar o respondente ‘fluir’ na interpretação dos termos. Ou seja, perante a possibilidade de utilizar diferentes termos para identificar diferentes condições, será que o fazia, e como o fazia? Quais as suas opções?

2. Análise sumária dos resultados

Em busca do padrão de soluções institucionais concebidas pelas autarquias para lidar com as necessidades sentidas pelos seus ‘imigrantes’ locais (ainda que não exclusivas à sua condição) concluímos que, em 22% dos casos, as questões da imigração não são alvo de qualquer tipo de tratamento; em 13% existem departamentos específicos; em 26% existe um tratamento transversal, envolvendo a colaboração de vários departamentos e pelouros (com destaque para gabinetes de acção social, educação, desporto e juventude, cultura, e habitação); em outros 26%, existe um departamento/gabinete que acumula o tratamento de diversos dossiês, entre os quais o dossiê da ‘imigração’ no concelho²¹. Finalmente, em 13% dos casos foram sublinhadas soluções institucionais mais inovadoras, como a criação de conselhos consultivos (caso do CMCIME em Lisboa), onde entidades do poder local e representantes de comunidades imigrantes e de minorias étnicas e suas associações, se reúnem

²¹. O termo ‘imigrante’ cumpre apenas uma função divulgativa para este texto. Aparece todavia sempre entre aspas porque, entre outras razões, não lhe reconhecemos qualquer rigor metodológico na construção da nossa análise.

para apresentação e discussão de iniciativas locais para a promoção do bem-estar social, económico e cultural de todos os residentes²².

‘Imigração’ no contexto das câmaras é portanto, quase sempre alvo de tratamento transversal, ou assunto da responsabilidade do departamento de assuntos sociais, do desporto, da cultura, da habitação, ou da juventude, o que deixa aliás antever o padrão dos problemas mais frequentemente apresentados pelos ‘imigrantes’ (ou seja, quer pelos residentes não-nacionais de longa duração quer pelos imigrantes temporários).

De referir que de modo algum se pretendeu fazer um juízo de valor sobre a qualidade das soluções institucionais apresentadas. Supomos que todas sejam válidas na medida em que se revelem capazes de produzir os resultados para os quais foram desenhadas. Nesse sentido, tanto os departamentos generalistas como os tratamentos transversais são ambos boas estratégias, pelo menos teoricamente, na medida em que, por exemplo, podem contribuir para o tratamento efectivo de problemas de *todos* os residentes locais, aproximando em igualdade nacionais e não-nacionais. Por um outro lado, tais estratégias podem também significar a ausência de uma tradição política local capaz de olhar a integração de não-nacionais como assunto suficientemente complexo e digno por isso de uma abordagem especializada e contínua, merecendo pelo contrário uma atenção algo *ad hoc* e partilhada no contexto institucional das câmaras.

Em paralelo, as estratégias de enquadramentos adoptadas (sobretudo a forte aposta nos departamentos de assuntos sociais), são, como dizíamos, reveladoras do padrão de problemas mais frequentemente expostos pelo ‘imigrante’, problemas que nos indicam a clara predominância de um certo perfil sócio-económico, como o demonstra o seguinte quadro:

²². Sem surpresa alguma, as câmaras que reportaram a inexistência de enquadramento para a matéria, localizam-se em concelhos do interior, onde o fenómeno da chegada e radicação de comunidades não-nacionais começa agora a desabrochar, especialmente com a chegada de imigrantes de Leste, a maioria detendo apenas no presente uma autorização de permanência. Segundo o novo regime legal ditado pelo Decreto-Lei 34/2003 sobre a política de entrada, permanência, residência e expulsão do território, a autorização de permanência é uma figura extinta desde Novembro de 2001, avaliando-se desde então apenas casos excepcionais, desde logo, os pedidos que já tinham dado entrada antes dessa data. Assim, e de acordo com dados do SEF, em 2003 este organismo concedeu 9097 autorizações de permanência, sendo 2648 a cidadãos Brasileiros, 2546 a cidadãos Ucrrianos, 855 a cidadãos Angolanos, 618 a cidadãos Cabo-verdianos e 582 a cidadãos Moldavos.

Problemas apresentados por residentes não-nacionais e não-nacionais temporários, em percentagens:

- Legalidade (busca de legalização de permanência/residência; reunificação familiar, aconselhamento sobre o funcionamento do serviço de Estrangeiros e Fronteiras, aquisição de propriedades, aprovação de projectos e criação de associações): 21%
- Trabalho (aconselhamento legal sobre situações de desemprego ou de exploração laboral, sobre direitos laborais, contratos de trabalho, procura de emprego): 20%
- Habitação e alojamento (desalojamento/falta de habitação, busca de melhores condições de habitação): 16%
- Educação (procura de bolsas de estudo, informação sobre equivalência de habilitações, busca e frequência de cursos de língua Portuguesa): 13%
- Bem-estar e apoio social (apoio alimentar, apoio económico indiferenciado em situações de carência generalizada, candidaturas ao Rendimento Social de Reinserção): 11%
- Saúde (informação sobre HIV, alcoolismo, toxicodependência, busca de apoio/aconselhamento médico): 4%;
- Apoio logístico (apoio a actividades culturais, solicitação de materiais, equipamentos, e sedes para o normal funcionamento da vida associativa dos imigrantes): 4%

Paralelamente a isto, é frequente encontrar nas respostas a referência simultânea a ‘imigrantes’ e a minorias étnicas, denunciando assim uma promiscuidade de tratamento que aqui não cabe desenvolver, a qual é em parte (mas apenas em parte) reflexo de uma noção informal, não-sistematizada e até pouco consciencializada, sobre a existência um perfil social comum a ‘imigrantes’ e a minorias étnicas, que resulta da partilha de fragilidades comuns, sentidas e expressas por ambas as populações no seu processo de integração na sociedade portuguesa.

O peso ligeiramente maior das categorias ‘Trabalho’ e ‘Legalidade’ é explicável pelo facto de as câmaras municipais ainda pouco acostumadas com a presença de cidadãos não-nacionais terem respondido a esta questão na base da sua experiência com recém-chegados. Estes por sua vez são tipicamente mais afectados no processo inicial de chegada por assuntos respeitantes à legalidade da sua permanência, bem como à sua integração no mercado de trabalho local.

Esta interpretação é aliás corroborada pela identificação que os respondentes fizeram das comunidades não-nacionais residentes mais representativas no seu concelho. É importante sublinhar que essa ‘identificação’ resulta no entanto mais de uma convicção sobre a geografia imigrante do concelho do que de um conhecimento sustentado, já que a maioria das respostas não se baseou em quaisquer registos estatísticos sobre a matéria. Na verdade, quando questionados sobre se a Câmara produzia e/ou disponibilizava trabalhos monográficos, levantamentos estatísticos ou outras documentações relativos às comunidades não-nacionais aí residentes, 70% respondeu ‘não’, o que também nos dá uma noção do pouco valor que o nosso Poder Local ainda atribui ao investimento num conhecimento técnico aprofundado e sistematizado desta complexa realidade²³.

Neste contexto de conhecimento fundamentado na observação empírica não sistematizada e não controlada, as comunidades Africanas (particularmente as Luso-Africanas) foram imediatamente apontadas como as mais visíveis pelos concelhos da Área Metropolitana de Lisboa e da Península de Setúbal, enquanto que os Brasileiros foram particularmente indicados pelo Litoral Norte e Interior Centro, indicando uma distribuição mais ampla desta comunidade, acentuada aliás nos últimos anos. Mas, foram sobretudo as comunidades de Leste (particularmente ucranianas e russas) as mais mencionadas por 12 câmaras municipais situadas no Litoral Norte (Braga, Viana do Castelo) e Litoral Centro (Coimbra, Santarém), Interior Norte (Vila Real) e Interior Centre (Castelo Branco), Área Metropolitana de Lisboa (Amadora, Loures, Odivelas) e Península de Setúbal (Setúbal, Seixal). Tal facto expressa bem o padrão de presença destas comunidades – uma presença que abrange de forma algo indistinta todo o território, contemplando concelhos tradicionalmente arredados da presença não-nacional, e cuja dispersão se constata igualmente nas actividades profissionais desenvolvidas, indo desde sectores típicos no tocante à utilização de mão-de-obra estrangeira, como é o caso da construção civil, até às actividades agrícolas e piscatórias por tradição menos permeáveis a este fenómeno.

23. Tais resultados confirmam igualmente as conclusões de outros projectos de investigação, como o que foi levado a cabo pela associação SOS Racismo, com o intuito de avaliar o grau de conhecimento que as câmaras revelavam relativamente às necessidades habitacionais dos seus residentes não-nacionais. O estudo concluiu que 56% das 199 câmaras municipais que reportaram a existência de imigrantes no seu concelho, não dispunham de quaisquer dados que permitissem caracterizar a posição daqueles face às questões de habitação e de alojamento, enquanto as restantes 44% se limitaram a fornecer dados entretanto já recolhidos por outras entidades (centros de estudo, faculdades...), de forma tão dispersa e desconexa que inviabilizou qualquer tentativa de tratamento quantitativo dos mesmos (SOS RACISMO, 2002: 301).

As câmaras que não responderam a esta questão ou que declararam não existir até ao momento nenhum caso de formação de uma comunidade (apenas a presença de indivíduos isolados) também não constituíram nenhuma surpresa em termos da sua localização (Bragança e Guarda no Interior Norte, Beja no Interior Sul). Estes são exemplos típicos de concelhos cujo isolamento geográfico nunca se constituiu como um atractivo nem para as migrações externas, nem tão pouco para as migrações internas, sendo por isso espaços ainda a descobrir por muitos imigrantes no futuro.

Voltando aos problemas reportados pelos ‘imigrantes’, perguntámos igualmente às câmaras quem mais frequentemente se dirigia aos seus serviços. O indivíduo? As associações de imigrantes? As associações de bairro? Cerca de 40% respondeu ser sobretudo o indivíduo quem por sua iniciativa, e na busca de respostas a problemas particulares, se dirigia com maior frequência aos serviços, sendo que apenas 4 câmaras (Lisboa, Braga, Loures, Odivelas) indicaram as associações imigrantes como os principais agentes.

Este foi um padrão detectável tanto em concelhos que só recentemente começaram a ser pontos de atracção para a fixação de não-nacionais –e onde o processo de formação de comunidades está ainda em curso– como em concelhos com longas tradições no tocante à presença de comunidades não-nacionais entretanto estabelecidas e onde por isso o associativismo imigrante está já bastante desenvolvido. Ora, em nosso entender, este não é um dado de significado marginal. Deve antes ser tido em devida conta pelas associações de imigrantes na urgente reavaliação das suas estratégias de promoção da integração social e política dos residentes não-nacionais, sobretudo quando, tendo sido legalmente reconhecido o seu estatuto de actor político (Lei 115/99) as mesmas reconhecem terem ainda um grave problema de credibilidade da sua imagem e acção (CARVALHAIS, 2004:133-148).

Finalmente, duas questões procuraram verificar a presença de residentes não-nacionais enquanto membros eleitos para os órgãos locais (câmara e assembleia). Os resultados vieram apenas confirmar o que já fora revelado por um outro momento da nossa investigação: a presença quase invisível dos não-nacionais em órgãos locais de decisão. Apenas Cascais declarou a existência de um membro eleito para a câmara municipal. Relativamente ao conhecimento que os respondentes teriam sobre as assembleias municipais, 18 informaram não existir qualquer cidadão não-nacional eleito para tais órgãos, e 4 declararam desconhecer qual a situação existente (no entanto, uma análise prévia às fichas informativas do STAPE (Secretariado Técnico de Apoio ao Processo Eleitoral) já havia indicado a inexistência de cidadãos não-nacionais eleitos para as assembleias municipais.

3. Conclusões

Foi o décimo quinto governo constitucional, formado pela coligação de direita PSD/CDS-PP, liderado por Durão Barroso (2002-2004) que criou o lema ‘rigor na entrada e generosidade na integração’ – lema também seguido pelo décimo sexto governo formado também por essa coligação na sequência da aceitação do ex-primeiro ministro para o cargo de Presidente da Comissão Europeia.

No programa de governação é declarada a firme intenção de cooperar com as autarquias locais em matéria de integração. Olhando todavia para o disposto no *Decreto-Lei* 34/2003 (DR-IA, 47, 2003: 1339) parece que afinal a cooperação se concentra sobretudo na ideia do Poder Local auxiliar o Governo na determinação do limite máximo que deve definir a quota anual de entradas legalmente permitidas, através do fornecimento de dados sobre a oferta de trabalho existente e sobre o número de imigrantes em território nacional a ser legalizado de acordo com as capacidades locais em termos de segurança, saúde, educação, e habitação.

No entanto, acreditamos que os não-nacionais que procuram esta sociedade para aqui viver têm o direito de esperar desta anunciada cooperação algo mais do que a mera gestão do mercado de trabalho e dos mercados público e privado de serviços. Têm o direito de criar uma relação duradoura e de confiança com a sua sociedade receptora, o que só pode ocorrer se os mesmos forem admitidos ao espaço da cidadania efectiva, quer social, quer política.

Foi com este espírito que partimos para o terreno com a questão ‘*quão preparado está o Poder Local português para assumir esse papel de importante agente de promoção da integração social e política dos seus residentes não-nacionais?*’

Os resultados do nosso inquérito revelaram-nos entretanto um Poder Local com um conhecimento sobre a presença não-nacional no seu território, que vagueia entre o incipiente, o generalista, e o tecnicamente ligeiro. Mas mais importante do que as respostas ao que se pergunta directamente, são as respostas que se obtêm àquilo para que indirectamente se busca informação. Nessas respostas-outras, o termo ‘imigrante’ surge como o grande marcador que, de uma assentada e de forma indistinta e aglutinadora, identifica o ‘outro’ nas suas mais diversas especificidades culturais, étnicas, e até nos seus diferentes estatutos legais. É neste contexto que, por exemplo, o ‘imigrante Ucrainiano’ surge como rótulo para todos os locais entretanto chegados de Leste. E há ainda a referência num questionário declaradamente sobre

'imigrantes' às comunidades ciganas residentes de gerações, esquecendo-se ou talvez ignorando-se o facto de que a cidadania nacional lhes é reconhecida desde 1820.

Sem dúvida que seria injusto não referir que não obstante as lacunas existentes, o Poder Local conheceu uma evolução bastante notável na última década no que se refere à sua relação com uma crescente diversidade cultural e étnica. Tornou-se mais consciente da importância de monitorizar e promover o bem-estar de todos os seus residentes; aprendeu algumas lições tristes com a guetisação de comunidades; e beneficia agora de um mundo associativo muito mais organizado e interventivo; e é claro, tem contado com vários programas comunitários especialmente concebidos para promoção do potencial humano a nível local (e.g. LIA, ELAINE...).

No entanto, parece-nos que uma definição mais rigorosa de quais os seus objectivos a longo prazo se impõe. De facto, sendo muito positivo o esforço das autoridades locais na criação de respostas ao fenómeno imigratório na base dos seus mais recentes impactos, tais respostas, compatíveis que podem ser com as especificidades dos desafios colocados pela chegada e instalação imediata de pessoas, não são contudo as mais ajustadas para a realização de uma integração mais profunda, no médio e longo prazo, dos não-nacionais como cidadãos plenos no seio das suas comunidades locais. (Como cidadãos plenos, mas não necessariamente pela dupla-nacionalidade nem pela naturalização, respostas aliás típicas do paradigma nacional que nós não advogamos, já que na nossa ideia de cidadania pós-nacional *dentro* do Estado esta conhece por fim a sua desnacionalização (CARVALHAIS, 2003).

Sendo certo que o Estado se deve perguntar o quanto está disposto a ceder no que toca à sua cultura administrativa fortemente centralizadora, no que toca à alocação de recursos financeiros e de distribuição de poder de decisão, de modo a reforçar a dinâmica do Poder Local (não esqueçamos que Portugal é signatário da carta Europeia sobre a Autonomia Local desde 1990); também não é menos certo que o Poder Local de modo algum se pode escusar a fazer a sua *mea culpa* pelo muito que não tem feito pela melhoria da qualidade de vida dos seus locais nacionais e não-nacionais; pela promoção de iniciativas pedagógicas sobre direitos e deveres da cidadania e formas de potenciar o seu exercício; pelo incentivo ao respeito e conhecimento mútuos entre as suas várias comunidades. E numa altura em que as autarquias tanto sofrem de constrangimentos financeiros, convém fazer notar antes que o argumento da falta de recursos se levante, que muitas das iniciativas locais que nos foram entretanto relatadas no processo de entrevistas a associações de imigrantes, foram descritas como necessitando de muito pouco apoio material ou financeiro por parte do poder

político local. O que mais ambicionavam era sobretudo un qualquer tipo de reconhecemento público de que o seu esforço é válido, de que as súas ideas son importantes, como forma de incentivar a acción das persoas envolvidas, e a axudar à promoción dos seus proxectos entre outras poboacións potencialmente interesadas. Afinal, quanto custará suportar a confianza no futuro e em si mesmos, entre un grupo de mães adolescentes, ou de traballadores ‘estrangeiros’ marcados pola exploración laboral, ou de residentes de longo prazo marcados pola discriminación? Vontade e apoio políticos tamén *são importantes* para o sucesso de proxectos locais nascidos no corazón da sociedade civil. ◀

Bibliografía

- BAUBOCK, RAINER E ZOLBERG, ARISTIDE (ed.) (1996). *The Challenge of Diversity- Integration and Pluralism of Immigration*, Aldershot: Avebury.
- BOURQUE, L.B. E FIELDER, E.P. (1995). *How to conduct self-administered and mail surveys*, London: Sage.
- BURTON, DANIEL (2000). *Research Training for Social Scientists*, London: Sage.
- CARVALHAIS, I.E. (2004b). “Political Integration of Lusophone non-national citizens in Portugal: perceptions of key political actors”, *Journal of Portuguese Social Science*, 3, vol 2 (3), pp. 133-148.
- CARVALHAIS, I.E. (2003). *Toward Postnational Citizenship within the State-Society relation - The dynamics of political integration of non-national residents in Portugal*, Tese Doutoral, Universidade de Warwick, UK.
- MENEZES, MANUEL (2001). *As Práticas de Cidadania no poder Local comprometido com a comunidade*, Coimbra: Quarteto.
- OLIVEIRA, CÉSAR (dir.) (1996). *História dos Municípios e do Poder Local (dos fins da Idade Média à união Europeia)*, Lisboa: Circulo de Leitores.
- RIVERA, S.W., KORZYREVA, P. E SAROVSKII, E. (2002). “Interviewing Political Elites: Lessons from Russia”, *Political Science and Politics* 35 (4), pp. 683-88.
- SOS RACISMO (2002). *A Imigração em Portugal: os movimentos humanos e culturais em Portugal*, Lisboa: SOS Racismo.

GEOPOLÍTICA DE PORTUGAL: ATLÂNTICO É ARMA ESTRATÉGICA PARA COMBATER PERIFERIA NA EUROPA

José Antonio Palmeira
*Professor da Secção de Ciência Política
e Relações Internacionais da Universidade do Minho*

Curriculum Vitae

José António de Passos Palmeira (Braga, 1959) é Professor Auxiliar da Secção de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade do Minho. É Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais, pela Universidade do Minho, onde lecciona as disciplinas Sistema Político da União Europeia (Mestrado em Estudos Europeus), Sistemas Políticos Comparados (Licenciatura em Relações Internacionais) e Organizações Internacionais (Licenciatura em Negócios Internacionais). Faz parte das direcções da Licenciatura e do Mestrado em Relações Internacionais e da Comissão Coordenadora do Conselho Científico da Escola de Economia e Gestão. Pertence ao Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais, privilegiando as áreas da Política Comparada, Geopolítica e Estratégia. Correio electrónico: palmeira@eeg.uminho.pt.

Índice

1. Introdução. 2. O poder marítimo. 3. A âncora continental. 4. A geometria variável. 5. Conclusão. Bibliografia.

Resumo

O alargamento da União Europeia a 25 Estados membros, operado em 2004 (1 de Maio), desviou o centro geográfico e político da Comunidade para leste, o que aumentou o carácter periférico de Portugal. Para fazer face à nova realidade geopolítica, o País está apostado na valorização da sua vertente atlântica, procurando, com isso, obter uma centralidade que o torne relevante no sistema internacional. É uma (geo)estratégia que começa a dar frutos.

Palavras-chave

Mar, estratégia, poder.

Introdução

► Os governos de Portugal e de Espanha estão empenhados em potencializar o sector portuário atlântico, com relevo para a infra-estrutura de Sines. O facto, anunciado na XX cimeira luso-espanhola - realizada em 2004 (1 de Outubro), em Santiago de Compostela -, enquadra-se na estratégia portuguesa de valorizar a componente oceânica, naquilo que em termos de orientação política representa uma espécie de “regresso ao mar”. O objectivo de Lisboa é alcançar uma “soberania de serviço” e conseguir uma centralidade euro-atlântica que lhe retire o ónus de uma situação periférica na Europa, o que se tornou uma prioridade geopolítica.

O poder marítimo

Na cimeira da Galiza, que juntou pela primeira vez os náveis chefes de governo português e espanhol, Pedro Santana Lopes e José Luís Zapatero, o executivo luso conseguiu do seu homólogo de Madrid o apoio à ligação do porto de Sines à rede ibérica e europeia de rodovia e ferrovia, tendo em vista a sua transformação em “porta de entrada na Europa de produtos da América Latina e África”²⁴.

Num documento intitulado “Estratégia Marítima-Portuária para Portugal”, elaborado por um grupo de especialistas nacionais, é referida a necessidade de “dotar o País de uma frota que dê resposta ao facto de 60 por cento das exportações portuguesas seguirem por via marítima e 70 por cento chegarem pelo mesmo caminho”²⁵.

De entre os portos portugueses, o de Sines é aquele que distribui maior volume de carga (34 por cento), à frente dos de Lisboa (24 por cento), Douro e Leixões (22 por cento), Setúbal (11 por cento) e Aveiro (5 por cento)²⁶. Sines beneficia do facto de ser um dos principais portos de águas profundas da fachada atlântica, mas o aproveitamento de todo o seu potencial “implica a concretização urgente da ligação ferroviária Sines-Badajoz-Madrid-Paris e a conclusão da ligação de 40 quilómetros ao Itinerário Principal 8, que por sua vez entronca na auto-estrada Lisboa-Algarve”²⁷.

Portugal tornou-se, em 2004, o primeiro Estado membro da União Europeia (UE) a avançar com as chamadas “auto-estradas marítimas”. A Comissão Europeia aprovou, no quadro das Redes Transeuropeias de Transportes, o projecto Portmos, que representa um investimento de 12,5 milhões de euros, a efectuar até ao final de 2006, e que a nível europeu será coordenado pelo Ministério das Obras Públicas português. As “auto-estradas marítimas” são corredores que vão ser balizados no mar para o transporte de

mercadorias, como alternativa aos já congestionados eixos rodoviários e à ferrovia. O objectivo é oferecer uma solução “competitiva em termos de preços e parâmetros de serviço”, através de recursos “marítimos e intermodais ágeis”, o que implica a abertura de terminais “dedicados exclusivamente ao tráfego intra-comunitário, que possam oferecer tramitações administrativas e aduaneiras reduzidas ao mínimo indispensável, bem como uma infra-estrutura de controlo de tráfego e um sistema de transmissão electrónica que permita veicular toda a informação administrativa e sistemas automatizados de cargas e descargas”²⁸.

Como refere Russel-Wood, “o viajante que percorra Portugal tem sempre consciência da presença do mar”. É que, sublinha, “não há, de facto, lugar algum em Portugal que esteja a mais de 218 quilómetros de distância da rebentação do Atlântico” e “dos 2.047 quilómetros que formam as fronteiras nacionais, 832 não foram determinados pelo homem ou pela política, mas pela presença do mar”²⁹.

A ligação de Portugal ao mar tem raízes históricas, tendo essa sua vocação tido uma repercussão universal, com as descobertas dos séculos XV e XVI que o transformaram num império. Hoje, o território nacional está reduzido ao seu espaço continental europeu e aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, no Oceano Atlântico, aos quais se deve o facto de Portugal ter um zona económica exclusiva com 1,7 milhões de quilómetros quadrados (dezoito vezes superior ao seu espaço terrestre) que é a mais vasta dos Estados membros da União Europeia e a quinta maior do mundo.

A consciência desse potencial levou o executivo português, então chefiado por José Manuel Durão Barroso, a criar, em 2003 (27 de Maio), a Comissão Estratégica para os Oceanos, responsável por um relatório com 250 propostas para o sector, apresentado em 2004 (5 de Julho). O propósito, como então o definiu o primeiro-ministro, é “reforçar aquela que é a maior marca distintiva do País: a nossa vocação marítima” e fazer de Portugal “um país incontornável da agenda internacional dos oceanos”³⁰.

Alguns passos têm sido dados nesse sentido, sendo, um dos mais significativos, o facto de Lisboa ter conseguido, em 2003 (13 de Dezembro), ser sede da Agência Europeia de Segurança Marítima - também disputada por

28. «Portugal avança nas auto-estradas marítimas», Público, 2004/10/28.

29. RUSSEL-WOOD, A. J. R. (1997) Portugal e o Mar: Um Mundo Entrelaçado. Lisboa: Assírio & Alvim, p. 7.

30. «Durão quer Portugal “incontornável na agenda dos oceanos”», Público, 2003/07/10.

Nantes (França), Pireu (Grécia), Génova (Itália) e Southampton (Reino Unido). A decisão de criar esta agência foi tomada pela União Europeia em 2002 (27 de Junho), na sequência do acidente com o petroleiro *Erika*, na costa francesa da Bretanha, em 1999. A sua necessidade foi acentuada com o naufrágio de um outro petroleiro, o *Prestige*, ao largo da Galiza, em 2002 (19 de Novembro).

A segurança marítima nas águas europeias é uma preocupação comum às regiões que integram a Comissão do Arco Atlântico que se comprometeu, em 2003, no âmbito da Conferência das Regiões Periféricas Marítimas, a desenvolver uma campanha de prevenção.

A falta de meios para fazer face a esse tipo de acidentes - muito prováveis de acontecer nas águas portuguesas, devido à sua extensão e ao elevado volume de tráfego marítimo que as cruza - levou Portugal a acelerar a construção de dois navios de combate à poluição, adjudicada aos estaleiros navais de Viana do Castelo. O contrato para a sua construção foi celebrado em 2004 (19 de Maio) e insere-se num projecto mais vasto que prevê dotar a Marinha Portuguesa com mais dez navios patrulha oceânicos e cinco lanchas de fiscalização costeira. O rol das encomendas àquele estaleiro naval minhoto deverá ainda incluir um navio patrulha logístico e um reabastecedor de esquadra, cujos contratos deverão ser celebrados em 2005 e 2007, respectivamente.

O despertar da consciência nacional para a importância do mar acentuou-se com as comemorações dos “500 anos dos Descobrimentos”, marcadas por iniciativas como a Exposição Mundial de Lisboa, em 1998, que decorreu sob o lema “Os Oceanos, um Património para o Futuro”. A Expo-98 coincidiu com o Ano Internacional dos Oceanos, declarado pelas Nações Unidas, no âmbito do qual a Comissão Mundial Independente para os Oceanos, presidida pelo antigo chefe de Estado português, Mário Soares, apresentou um relatório intitulado “O Oceano – Nosso Futuro”.

Portugal assinala anualmente, desde 1999, o Dia Nacional do Mar, a 16 de Novembro, por iniciativa da Secção de Geografia dos Oceanos da Sociedade de Geografia de Lisboa. Entretanto, o XVI Governo constitucional, empossado em 2004 (17 de Julho), sob a liderança de Pedro Santana Lopes, presidente do Partido Social-Democrata, deu dignidade ministerial aos Assuntos do Mar, pasta que está associada ao Ministério da Defesa Nacional e que tem como titular o ministro de Estado Paulo Portas, líder do Partido Popular, o segundo maior partido da coligação governamental.

A nível institucional, Portugal integra o Conselho de Membros da Organização Marítima Internacional que funciona em Londres, no âmbito do sistema das Nações Unidas, e um dos mais reputados especialistas portugueses em questões do mar, Mário Ruivo, é vice-presidente do secretariado-executivo da Comissão Oceanográfica Internacional, instituída no seio da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), em Paris.

O empenhamento nacional nos eventos com epicentro no mar levou Lisboa a apresentar, em 2004, a sua candidatura à organização da Taça América, uma das provas náuticas de veleiros mais prestigiada a nível mundial, mas a escolha recaiu sobre a cidade espanhola de Valência.

Para além da dinâmica estatal, induzida a partir da Comissão Estratégica dos Oceanos - integrada por representantes ministeriais e das regiões autónomas e por especialistas em matérias ligadas ao mar -, também a sociedade civil começa a despertar para esta causa, de que é exemplo mais recente a criação (em 22 de Outubro de 2004) da Associação Portuguesa para a Promoção do Mar das Actividades Marítimas³¹.

A diplomacia portuguesa continua, por seu turno, a privilegiar o atlantismo na União Europeia. Um dos últimos actos em que isso ficou explícito foi a realização em território português (na Base Militar das Lages, nos Açores) da cimeira entre os líderes norte-americano (George W. Bush), britânico (Tony Blair) e espanhol (José Maria Aznar), em 2003 (16 de Março), sobre a problemática do terrorismo global e, em particular, a suposta ameaça iraquiana. O encontro, que alguns observadores apelidaram de “cimeira da guerra”, por ter antecedido o ataque militar ao Iraque, teve como anfitrião um dos países europeus que, a par do Reino Unido, se tem revelado acérrimo defensor da preservação do elo euro-americano em matéria de segurança internacional. Tradicional aliado da potência marítima dominante – primeiro a Inglaterra, depois os Estados Unidos da América (EUA) -, Portugal pretende servir de ponte no relacionamento entre Bruxelas e Washington, sendo o arquipélago dos Açores, no centro do Atlântico, um pilar geográfico que sustenta essa vontade política. Daí que para a geoestratégia portuguesa tenha sido vantajosa a decisão do novo chefe de governo espanhol, José Luís Zapatero, de riscar o seu país da “fotografia dos Açores”, regressando-se, assim, à tradicional dicotomia ibérica de um Portugal atlantista e uma Espanha continentalista e mediterrânica.

³¹. «Em defesa do nosso mar», Expresso, 2004/10/23.

A Espanha tem uma vocação especial para a área do Mediterrâneo, tendo Barcelona sido palco, em 1995 (27 e 28 de Novembro), da 1ª Conferência Euro-Mediterrânica. Por seu turno, Lisboa deverá acolher, em 2006, a II Cimeira África-Europa - que já esteve prevista para Abril de 2003, tendo sido adiada por divergências quanto à participação do presidente do Zimbabué, Robert Mugabe -, tendo a primeira cimeira tido lugar no Cairo, no ano 2000 (3 e 4 de Abril), durante uma presidência portuguesa da União Europeia. Portugal pretende ainda receber, em 2006, a cimeira da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), depois de ter conseguido, na reestruturação dos comandos, aprovada em 2003 (12 de Junho), manter o seu peso na organização, com a criação do Quartel-General Conjunto de Lisboa - instalado em 2004 (18 de Março) - na dependência do Comando Aliado de Operações, com sede na Bélgica.

Os países ibéricos têm interesse mútuo na América Latina e são participantes activos nas cimeiras ibero-americanas e no diálogo entre os países latino-americanos e a União Europeia. Lisboa foi palco recente (Outubro de 2004) de negociações entre a UE e o Mercosul (Mercado Comum do Sul), com vista à criação de uma zona de comércio livre, naquilo que bem pode ser considerado um exemplo da centralidade que Portugal pretende obter, funcionando como placa giratória entre a Europa e outros mercados.

A âncora continental

A adesão portuguesa às Comunidades Europeias, em 1986 (1 de Janeiro), culminou em decisão estratégica tomada em 1977 e que representou uma inversão na política externa de Lisboa. Com efeito, desde a implantação do regime autoritário do Estado Novo (1926), regido pela Constituição de 1933, que o País assumiu um certo isolacionismo (em torno do império colonial), apenas quebrado pelo Bloco Ibérico (1942), embora este fosse mais retórico do que real. A marginalização só não foi mais efectiva devido à importância estratégica do seu território – sobretudo o insular – para a segurança do Ocidente, no período da rivalidade bipolar (pós-1945), e por motivo das “boas graças” da Inglaterra – velha aliada – que “levou” Portugal para a Aliança Atlântica (1949) e para a Associação Europeia de Comércio Livre (1959).

O golpe de Estado de 25 de Abril de 1974 restituiu o País à democracia e abriu-lhe as portas da integração europeia, depois de alguma deriva terceiro-mundista, durante o chamado “período revolucionário” (1974-1975). Após décadas de costas voltadas para a Europa, Portugal rapidamente se assume como um “bom aluno” nas acções comunitárias, consciente de que essa é uma

oportunidade de ouro para o seu desenvolvemento económico-social. O embarque do País no combóio europeu é practicamente coincidente com o fim da Guerra Fria e a globalización dos mercados. Simultaneamente, nasce a União Europeia, com uma vocación continental, materializada a partir de 2004, com o alargamento a oito países do leste e centro da Europa e a dois mediterrânicos.

A revolução geopolítica iniciada em 1989-1991, com a queda do Muro de Berlim e a implosão da União Soviética, transformou o sistema internacional em unipolar ou multipolar - consoante a perspectiva seja a da existência de uma única potência global (os EUA) ou a da emergência de diversos blocos regionais, com relevância económica e política.

Um desses blocos é a UE, cujo processo de integração –bem sucedido e, por isso, um modelo que outros querem seguir, como a União Africana– evolui a “várias velocidades”, consoante a vontade e a capacidade dos seus membros. Portugal é um dos países do chamado “pelotão da frente”, fazendo parte da Zona Euro e do Espaço Schengen. Lisboa está consciente de que o seu poder na UE é proporcional à sua capacidade de integrar o máximo de “cooperações reforçadas” que se venham a estabelecer, dado que isso também lhe dá centralidade política. A indigitação de um português, José Manuel Durão Barroso, para o cargo de presidente da Comissão Europeia, em 2004 (aprovada pelo Parlamento Europeu em 22 de Julho), também não deixa de constituir um estímulo para o debate sobre os assuntos comunitários em Portugal, tanto mais que o País se preparara para, pela primeira vez, em 2005, referendar uma matéria relativa à UE, a pretexto da aprovação do tratado constitucional europeu, assinado em 2004 (29 de Outubro), em Roma.

A geometria variável

Do ponto de vista geopolítico, Portugal pode caracterizar-se com o sendo europeu, atlântico e lusófono. Esta identidade tem tradução em outros tantos “grandes espaços” de que faz parte: União Europeia, Organização do Tratado do Atlântico Norte e Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP). Este é o “triângulo estratégico mundial” de Portugal que, conjunturalmente, valoriza a sua ligação a cada um dos vértices através do seu vínculo aos restantes, mediante uma política de “geometria variável”.

Sendo Portugal um país periférico na UE, com uma dimensão geográfica e populacional reduzida no contexto continental, resta-lhe maximizar os frutos do seu universalismo, como forma de obter centralidade política e com isso aumentar o seu poder no sistema europeu. Assim se percebe a relevância para o País da preservação da cooperação entre a UE e a Casa Branca no domínio

da segurança internacional, bem como do aprofundamento político da comunidade lusófona, dado ser a língua portuguesa a terceira mais falada no Ocidente, depois do espanhol e do inglês.

Numa altura em que o alargamento da União Europeia a 25 Estados coloca em cima da mesa o cenário de criação de línguas de trabalho nas instituições comunitárias³², não são os 10 milhões de portugueses que, num universo de 455 milhões, constituem argumento suficientemente forte para a defesa da língua de Camões, mas sim o facto de a UE ser um actor global do sistema internacional e o idioma português apresentar também essa característica, por ter 200 milhões de falantes, espalhados pelos cinco continentes. Por isso, a importância da CPLP e do Instituto Internacional de Língua Portuguesa que lhe está associado, bem como do crescente relevo regional e mundial de países como o Brasil – aspirante legítimo a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas – e de Angola, este recentemente saído de uma guerra civil que o dilacerou durante três décadas.

Conclusão

A relevância de um Estado no sistema político da União Europeia e no sistema geopolítico mundial está dependente da sua utilidade para os mesmos. Isso significa que um país deve especializar-se naquilo que lhe pode trazer vantagens comparativas face aos seus parceiros. É nesse contexto que se insere a aposta estratégica de Portugal nos assuntos do mar. A sua identidade, simultaneamente europeia, atlântica e lusófona, permite-lhe aumentar sua influência em cada um dos respectivos grandes espaços –UE, OTAN e CPLP– em função do seu investimento político nos restantes. Isto é, quanto maior o vínculo de Portugal a países lusófonos, como o Brasil e Angola, e atlânticos, como os EUA, maior será o poder do País na União Europeia; tal como o facto de Portugal ser membro da UE reforça o seu poder junto dos parceiros da CPLP. É nessa “geometria variável” que assenta a (geo)estratégia nacional em matéria de política externa, sendo que a valorização da componente euro-atlântica é fundamental para retirar Lisboa dos efeitos nefastos de uma periferia europeia, conferindo-lhe centralidade geográfica e política. ◀◀

³². «PCP alerta para fim do Português na União Europeia», Público, 2004/10/25.



Ramón Bouzas Lorenzo
*Profesor del Departamento de Ciencia Política
y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela*

Curriculum Vitae

Ramón Bouzas Lorenzo, doctor en ciencias políticas y de la Administración y Profesor Titular en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela. Sus líneas de docencia se han centrado en el campo del análisis de políticas públicas, organizaciones públicas y recursos humanos. Dentro del campo del análisis de organizaciones complejas y desarrollo institucional cuenta con varias publicaciones, ha participado en varios proyectos de investigación a nivel nacional e internacional y ha sido investigador invitado en la *London School of Economics* y en la *Associazione Ricerche sulle Organizzazione Complesse de la Universidad de Bologna (Italia)*. Correo electrónico: cpbouzas@usc.es

Índice

Introducción. 1. Etapa de Pre-Institucionalización-Establecimiento (1982-1983). 2. Etapa de Pre-Institucionalización-Crecimiento (1983-1986); 3. Etapa de Semi-Institucionalización-Acomodación (1986-1990) 4. Etapa de Institucionalización Completa-Estabilidad (1990-Actualidad). Bibliografía.

Resumen

Desde la perspectiva del análisis de la organización de la Administración de la Xunta de Galicia se pretende a lo largo de estas páginas: detallar la evolución de la estructura de la Administración Autonómica; examinar las circunstancias que condicionaron su puesta en funcionamiento y su desarrollo inicial; e identificar los principales factores que influyeron en su crecimiento.

Palabras Clave

Comunidades Autónomas, Galicia, Gobierno Autonómico, Sector Público, Administración Pública, Organización, Institucionalización.

Introducción

►► Como en otras Comunidades Autónomas, el proceso de adquisición de la estructura seguido por la Xunta de Galicia se puede interpretar como una respuesta lógica a la influencia de otros actores institucionales. En este sentido, superada la etapa preautonómica, en la evolución de la estructura organizativa se pueden identificar diversos procesos isomórficos en los que la Administración Central sería el principal referente. Además, la observación general de la evolución de la estructura durante el período 1982-2004 demuestra que desde el momento en que la Administración Autónoma pone en marcha sus actividades, una vez establecida la configuración inicial, la estructura comienza a desarrollarse impulsada por una combinación de diversos factores que generarían continuas modificaciones en la articulación interna de los departamentos, determinando el momento en que la estructura se estabilizaría e incidiendo especialmente en su grado de complejidad.

A lo largo de las próximas páginas recorreremos algo más de dos décadas de desarrollo de la Administración autonómica gallega y reseñamos sucintamente algunos de los episodios que ayudan a esclarecer las claves de su evolución.

1. Etapa de Pre-Institucionalización-Establecimiento (1982-1983)

En sintonía con la vida política, desde el punto de vista estructural, los veinte meses que comprende la primera etapa son los más inestables de todo el período autonómico. El ambiente en que discurren está condicionado por la insuficiencia institucional, la carencia de un sólido aparato administrativo y la subordinación de la agenda a las negociaciones que se desarrollan en la Comisión Mixta de Transferencias. Desde la óptica del análisis organizativo, el proceso de construcción de la Administración acusa la influencia que los continuos cambios en el nivel político ejercen tanto en la ordenación departamental como en el seno de unas *consellerías* escasamente dotadas de órganos superiores y con una articulación interna muy simple.

La inestabilidad constituye igualmente la característica principal de la gestión del contingente de recursos humanos durante esta etapa: el período se caracteriza por el desorden existente entre los efectivos; por la aplicación de soluciones a corto plazo; por la reactividad en las actuaciones emprendidas; y por el seguimiento inercial del modelo normativo estatal. Este panorama indefinido de la función de personal se materializa en una producción normativa muy menguada, restringida fundamentalmente a la elaboración de un reglamento de régimen interior (D. 76/82); un decreto sobre regulación de la función pública de Galicia (D. 57/83); y la firma de un convenio colectivo sobre personal laboral (Resolución 21/83).

Como es habitual en los procesos de diseño organizativo, el debate sobre el modelo de estructura cobra una importancia máxima durante esta etapa. En el caso de Galicia, los tímidos avances y frustraciones que se derivan del intento de satisfacer este objetivo durante los primeros cinco años de autonomía representan los efectos de una prolongada pugna en la que los responsables autonómicos y los líderes de otras organizaciones enraizadas en Galicia intentarán definir el espacio real de actuación de la organización naciente. Sin una clara idea sobre el modelo a adoptar, pero con la convicción de elaborar un diseño diferenciado, la frágil articulación preautonómica constituirá el primer eslabón de un proceso que inercialmente conducirá a la Administración autonómica a la reproducción de formas ya consolidadas ambientalmente.

La voluntad de encontrar una nueva fórmula de ordenación administrativa se materializa en 1982, tras la toma de posesión del primer Gobierno Albor, en la marginación transitoria –y posteriormente definitiva– de la elaboración de una ley sobre organización de la Xunta, de acuerdo con lo contenido en el Art. 16.4 del Estatuto de Autonomía de Galicia. El modelo que comienza a barajarse, estructurado de modo funcional pero con la particularidad de la incorporación de una articulación territorial de base comarcal, sin previa aplicación, será abandonado hacia 1986 por inmadurez y por una inoportunidad política que, personificada en la acción de algunos líderes del ámbito local y, en especial, de las diputaciones provinciales, se escenificará a través del boicoteo sistemático, en el seno del mismo partido al que pertenecen los miembros del *Consello*, de cualquier intento por progresar en el consenso de un modelo de organización de base territorial comarcal.

Entretanto, partiendo de los reducidos medios de los que había dispuesto el régimen preautonómico, la organización comienza a crecer a partir de una estructura básica que se reforzará incrementalmente al ritmo de la incorporación de los diversos traspasos de medios humanos, materiales y económicos procedentes de otras Administraciones, en especial de la Central. Ésta, de hecho, contra toda intención inicial y como consecuencia de la dinámica que crea la asunción de nuevas competencias, se convierte en el principal referente de la edificación de la estructura organizativa.

El estudio del proceso de diseño y consolidación de la estructura permite identificar en esta primera etapa la presencia de varios procesos isomórficos (DIMAGGIO Y POWELL, 1983:150; LANZALACO, 1991:113) de importante repercusión organizativa, que, en general, como en otros casos referidos por la literatura (RAMIÓ Y SUBIRATS, 1996; BOUZAS, 1999), han tenido en común la capacidad de homogeneizar el modelo de estructura y el comportamiento de sus integrantes con las pautas predominantes en el ambiente en el

que junto con otras entidades ha interactuado la Administración autonómica gallega.

En primer lugar, un mecanismo coactivo que, a través de diversas tácticas de presión formal e informal, operó asemejando la ordenación interna y la forma de la estructura a la organización de la que dependía (Administración central). En concreto, en este caso, la negociación llevada a cabo en el marco de la Comisión Mixta de Transferencias obligó a los responsables autonómicos a aceptar traspasos no deseados y a introducir una ordenación de los servicios transferidos específica con el propósito de facilitar la interacción posterior con cualquier entidad del nivel central, autonómico o local.

En segundo lugar, en un entorno dominado por la incertidumbre y la comprensión vaga de la tecnología que la nueva organización requería, obró un mecanismo de mimesis, que, impulsado por los responsables políticos y burócratas de la Xunta de Galicia, favoreció la reproducción intencionada del modelo organizativo de la Administración central y de sus recursos tecnológicos, no sólo como una oportunidad que evitaba costes de experimentación indeseables y una opción que a medio plazo favorecería la búsqueda de la eficiencia en la gestión, sino también como mecanismo de legitimación ante otros actores del entorno (Administración central; Administraciones autonómicas; Diputaciones Provinciales; Entes locales; Parlamento autonómico o medios de comunicación, entre otros).

Por último, favorecido por la incorporación de técnicos provenientes de la Administración central –muchos de ellos en situación de comisión de servicios- y por la exigencia de ajuste a la legislación vigente para todo el Estado, intervino un mecanismo de homogeneización normativa a través del cual se definieron las líneas principales de administración (reclutamiento y selección; régimen disciplinario) y de gestión (carrera profesional; formación; compensación) y se fomentó la institucionalización de pautas de comportamiento, significados, creencias y valores –en definitiva, de una cultura organizativa- similares a los presentes en las organizaciones de referencia.

2. Etapa de Pre-Institucionalización-Crecimiento (1983-1986)

Como resultado de la remodelación que se produce en el Gobierno gallego en septiembre de 1983, justificada oficialmente por razones técnicas, la estructura organizativa de la Administración autonómica logra la estabilidad necesaria para iniciar un proceso de crecimiento. La reestructuración consiguiente (Decretos 124/83 y 142/83) contribuye a fijar el número de departamentos hasta el inicio de la siguiente legislatura; frena casi por completo las continuas modificaciones internas que se realizaban en los departamentos; y favorece una concentración de los medios disponibles en una estructura más ajustada.

Sometida a la disciplina del calendario de transferencias, la organización continuó su evolución en una atmósfera de provisionalidad –como demuestra la demora en la articulación territorial– y se fue modelando por efecto de la paulatina asimilación de recursos y su consecutiva redistribución dentro de cada departamento. Sin embargo, en contraste con los logros alcanzados en la articulación del aparato administrativo (incremento de los centros directivos dependientes del Presidente; aumento del número de órganos de apoyo; desarrollo de unidades transversales de planificación y coordinación; y asentamiento de la configuración de las unidades superiores), la estabilidad en materia de recursos humanos todavía no se consigue: la producción normativa sigue siendo escasa y de ella sólo destaca la elaboración de unas normas básicas de gestión y un nuevo reglamento de régimen interior (Orden de 28 de noviembre de 1983 y Decreto 111/84). Esta mínima atención al desarrollo del personal es sólo aparente. En realidad, el interés por regular la función pública autonómica queda supeditado a la necesidad de resolver urgentemente diversos problemas que obstaculizan la actividad de los servicios de personal: conflictividad derivada de la integración del personal proveniente de la Administración Central; incorporación forzosa de colectivos preautonómicos; ausencia de planificación en el reclutamiento; aplicación de complejos instrumentos de compensación; insuficiente representación del personal en los órganos de la función pública; y, por último, alejamiento de los empleados de los centros de decisión, problema que no quedaría solucionado hasta 1985, momento en que se centralizan la mayoría de los servicios en el actual complejo administrativo de San Caetano (Santiago de Compostela).

3. Etapa de Semi-Institucionalización-Acomodación (1986-1990)

Desde la perspectiva del análisis organizativo, a pesar de la excitación permanente que se experimenta en la arena política, especialmente entre 1986 y 1987, el balance que se puede hacer de esta etapa muestra notables avances: se consolida la estructura de la Administración; disminuye significativamente el número de modificaciones que se producen en los departamentos; se refuerzan los centros directivos dependientes del presidente; se estabiliza el número de unidades superiores; concluye la definición del modelo de secretaría general; se fija el modelo de Administración Periférica y se impulsa el crecimiento del sector público.

La consolidación del aparato estructural hacia 1986 constituye la vía de ingreso de la Administración autonómica en el período de semi-institucionalización que se extenderá hasta el inicio de la década de los noventa. En su umbral, los responsables autonómicos optan por renunciar al modelo de coordinación de la estructura periférica elaborado en 1983 e introducir un diseño

más descentralizado en el que el control de la actividad territorial, de base fundamentalmente provincial, dependerá en exclusiva de cada departamento. La implantación de la configuración territorial definitiva en 1987 no sólo representa la culminación de un proceso dilatado inútilmente desde 1982, sino el abandono total de cualquier otra opción y el triunfo de un patrón de diseño que inercialmente ya había fraguado en la práctica informal de los responsables de la Administración.

La tendencia hacia una actuación más estable trae consigo el desarrollo de un cierto grado de consenso entre los responsables organizativos concerniente al valor de la estructura (TOLBERT Y ZUCKER, 1996:182): los problemas que se relacionan con su diseño dejan de representar una amenaza, se da por aceptable la articulación presente y se crean expectativas sobre las posibilidades que esta nueva etapa ofrece para el desarrollo de toda la entidad. Desde la perspectiva de ZUCKER (1987:443-464), los responsables de la Administración transitarían entre la primera y segunda etapa de institucionalización desde la aceptación de las dinámicas isomórficas por simple consentimiento, a su completa asunción, reflejada en una nueva actitud de compromiso.

La nueva visión de la organización que se difunde durante este corto pero intenso período se materializa en el objetivo de desarrollar normativamente aspectos de orden interno todavía pendientes (especialmente, los relativos a personal) y en el deseo de enriquecer y agrandar la estatura institucional de la Administración autonómica, en este caso, a través del desarrollo de las entidades del sector público.

Aunque a lo largo de estos años la organización no sufrirá importantes modificaciones, atenuado temporalmente el flujo de trasposos, las únicas alteraciones provendrán del reajuste que los medios transferidos precisarán en los departamentos y del afán de búsqueda de ordenamientos intradepartamentales –especialmente, entre los órganos inferiores de naturaleza profesional– que permitan operar del modo más eficiente. Sin duda, si las redistribuciones de recursos representan un claro signo de estabilidad y la naciente preocupación por la eficiencia una oportunidad de mejora de los procesos internos extraída del equilibrio que la organización ha alcanzado, la intensificación de los procesos de isomorfismo normativo frente al mimetismo es un claro indicio de que la Administración autonómica comienza a lograr un grado de institucionalización elevado.

Como se ha comentado, en consonancia con los significativos logros en otros ámbitos de la organización, en materia de recursos humanos, esta etapa

evidencia una acción más comprometida con la necesidad de regularizar la situación del personal y de buscar soluciones para su administración dentro del marco autonómico. Con objeto de satisfacer estas pretensiones se elabora la Ley 4/88, de Función Pública de Galicia, que representa un paso firme para el desarrollo de toda la normativa necesaria para regular las principales facetas relacionadas con la función de personal (promoción y carrera; procedimientos de reclutamiento y selección; régimen jurídico; régimen retributivo). En este orden de cosas, la composición del *Consello Galego da Función Pública* o la creación de la *Escola Galega de Administración Pública* se convertirán en algunos de los hitos de este nuevo impulso.

4. Etapa de Institucionalización Completa-Estabilidad (1990-Actualidad)

El contexto de desarrollo organizativo de los últimos catorce años está notablemente influido por la ralentización del proceso de transferencias -principal modelador de la estructura organizativa- y por la estabilidad política suscitada desde diciembre de 1989 por las consecutivas presidencias de Manuel Fraga Iribarne, apoyadas en la mayoría absoluta que el Partido Popular mantiene en el Parlamento gallego. Durante esta última etapa el nivel de institucionalización de la Administración Autonómica alcanza su máxima cota desde 1982, merced a la consolidación estructural lograda en los años anteriores, al reforzamiento de las instituciones de apoyo a la Administración y al notable incremento de la producción normativa relacionada con la regulación y formalización de los procesos internos.

Aunque se puede fijar en el inicio de los noventa el comienzo de la etapa de institucionalización completa, su linde con la etapa precedente se desdibuja y difumina durante, quizás, los dos o tres primeros años de la década. Desde este momento, la organización continuará creciendo, pero ya no alterará sus procesos básicos de diseño: las modificaciones que la estructura soportará durante los últimos años de la década de los noventa, originados en una nueva aceleración del proceso de transferencias ya no afectarán a la organización interna del modo en que este mismo fenómeno lo había hecho en momentos de similar caudal de traspasos durante los ochenta. Al contrario, las mínimas modificaciones que se producirán, de inocuas secuelas, serán suscitadas por la persistencia de mecanismos de mejora de la reorganización intradepartamental y por varios fenómenos de efecto muy limitado, cuya presencia revela, una vez más, la cota tan elevada de institucionalización que se ha alcanzado.

Los criterios de especialización y los mecanismos que garantizan la integración del personal (fundamentalmente la definición de las líneas de autoridad y

la normalización de procedimientos) ya han arraigado lo suficiente como para permitir ahora el fortalecimiento de otros elementos (tecnología; cultura; personal), y es, desde este marco, desde el que se puede comprender la acción del programa de modernización en el que los representantes de la Administración autonómica se volcarán durante estos años.

La idea de la modernización, presente ya desde el inicio de la autonomía, tanto en los programas de Gobierno como entre las propuestas de la oposición, quedó relegada al olvido ante la necesidad de resolver otras prioridades. En su relanzamiento, en el inicio de la década de los noventa, reproduce los objetivos fijados en experiencias precedentes (en el ámbito europeo o en la Administración central del Estado), compartidos por programas de la misma naturaleza puestos en marcha por otras Comunidades Autónomas, pero introduce peculiaridades nacidas de la cultura y la madurez organizativa alcanzada por la Administración gallega. Además, el proyecto, concebido como una oportunidad para incrementar la eficiencia y enriquecer las potencialidades de la organización, aporta en materia de gestión de imagen el valor añadido de la escenificación de la ruptura con el modelo de administración precedente y la procura de la reconciliación con una ciudadanía cuya confianza en la Administración autonómica se mantenía en niveles muy bajos por efecto de las continuas remodelaciones de los equipos de Gobierno producidas durante las dos primeras legislaturas. Desde este punto de vista, como una nueva expresión de legitimación, el programa de modernización impulsa la evolución de la organización como una nueva modalidad de isomorfismo mimético que evolucionará de tal modo que hará que la Administración autonómica, que inicialmente constituye un receptor más de la tecnología que en esta materia producen otros actores de su entorno, se convierta finalmente en uno de sus más destacados referentes.

Con independencia de los éxitos y fracasos cosechados durante los noventa por el programa de modernización, cuyo análisis se aleja de los objetivos de este estudio, la observación del modo en que se han planteado y gestionado algunas de sus más destacadas actuaciones permiten extraer dos interesantes observaciones vinculadas estrechamente con la instalación de la organización en una etapa de institucionalización completa. Por una parte, se constata que la estructura se ha fortalecido y que la resistencia al cambio por parte de sus integrantes ha alcanzado tal grado que en ningún momento ninguna de las actividades contenidas en el programa logra alterar la ordenación interna de los departamentos (de hecho, la necesidad de “ajustar” la estructura, manifestada por algunos de sus responsables a inicios de los noventa, es velozmente abandonada otorgando mayor prioridad a otras dimensiones de gestión). Y, por otra parte, el cuestionamiento del funcionamiento de la organización y, en

concreto, de su eficiencia, que impregna completamente la doctrina del proyecto, es una indudable expresión del tránsito desde el empeño por alcanzar lo que en términos teóricos (LANZALACO, 1995:128-130) se podría denominar “legitimación existencial”, propio de períodos de mínima institucionalización, al afán por lograr una “legitimidad procedimental”, característico de niveles de institucionalización altos, en los que se acentúa el control de aspectos técnicos (desvinculados de la estructura formal de la organización), se intensifica la influencia de los especialistas de mayor competencia (tecnestructura) sobre el desarrollo de la organización, y se alteran los criterios de evaluación de la actuación de la entidad al otorgar mayor importancia a la reproducción interna de tecnologías ampliamente aceptadas en el entorno que al rendimiento derivado de su implantación.

La estabilidad adquirida por la estructura, beneficiada durante la década de los noventa por un excepcionalmente estable entorno político, no ha impedido, especialmente durante los últimos años, un nuevo incremento de los órganos dependientes de la presidencia, un desarrollo intenso del sector público y un aumento de los departamentos que, a lo largo de la sexta legislatura, ha alcanzado el mayor volumen de todo el período estudiado. ¿Cuestionan estos hechos la estabilidad y, por tanto, el grado de institucionalización alcanzado? Desde nuestro punto de vista la respuesta es que no.

Como es propio de los estadios de institucionalización elevada (TOLBERT Y ZUCKER, 1996:184), las modificaciones de la estructura organizativa que se han producido en episodios recientes (enero de 2003 y septiembre de 2004), aun respondiendo a los efectos de la permanente subordinación del aparato administrativo a la agenda del partido en el Gobierno, incluso a la de su líder en particular, ya no suponen una convulsión en la totalidad del entramado organizativo, como sucedía en la precaria “protoorganización” de principios de los ochenta, sino que tan sólo afectan a su primer nivel y apenas tienen consecuencias en la gama y calidad de los servicios ya ofertados por la Administración.

Sin embargo, aun sin guardar una relación estrecha con el desarrollo de la estructura, sí cabe destacar durante los últimos cinco años la desaparición acelerada del programa de modernización de la agenda de Gobierno: no sólo ha menguado la ambición de las iniciativas en él contenidas, sino que han desaparecido por completo las referencias a su sentido teórico y a su justificación política y, por consiguiente, se ha volatilizado totalmente una incipiente política de gerencia pública que, a decir verdad, nunca fue más que un apunte un tanto desordenado de modestas iniciativas de cambio en materia

de gestión. Sin duda, la modernización de la Administración (o cualesquiera proyectos con pretensiones similares) recobraría un cierto vigor en un hipotético escenario de cambio de Gobierno, pero sus realizaciones, envueltas en una retórica renovada, apenas alejarían la sospecha de presenciar una acción política simplista exclusivamente orientada a la gestión de la imagen institucional. ◀◀

Bibliografía

- BOUZAS, R. (1999). *Análisis Organizativo de la Administración de una Comunidad Autónoma: Xunta de Galicia, 1982-1997*, Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela (Ed. CD-ROM).
- LANZALACO, L. (1995). *Istituzioni, Organizzazioni, Potere: introduzione all'Analisi Istituzionale della Politica*, Roma: NIS.
- MÁIZ, R. Y PORTERO, X.R. (1988). *As Institucións Políticas no Estatuto de Autonomía para Galicia*, Santiago de Compostela: Parlamento de Galicia.
- MÁRQUEZ, G. *Los gobiernos de coalición en Galicia*, en J. MATAS (ed.) (2000), *Coaliciones Políticas y Gobernabilidad*, Barcelona: ICPS.
- POWELL, W.W. Y DIMAGGIO, P.J. (eds.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago: University of Chicago Press.
- RAMIÓ, C. Y SUBIRATS, J. (1996). “Los aparatos administrativos de las Comunidades Autónomas (1980-1995): entre el mimetismo y la diferenciación”, *Revista Vasca de Administración Pública*, 45.
- TOLBERT, P.S. Y ZUCKER, L.G. (1996). “The institutionalization of institutional theory”, en CLEGG, S.R., HARDY, C. Y NORD, W.R. (eds.), *Handbook of Organization Studies*, Londres: Sage.
- VILAS, J., MÁIZ, R., CAAMAÑO, F. Y RIVERA, J.M. (1994). *O Sistema Político Galego: As Institucións*, Vigo: Xerais.
- ZUCKER, L. (1987). “Institutionalized theories of organizations”. *Annual Review of Sociology*, 13.

COMENTARIOS SOBRE A REFORMA E MODERNIZACIÓN
DA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA GALEGA

Miguel Anxo Bastos Boubeta³³

*Profesor do Departamento de Ciencia Política
e da Administración da Universidade de Santiago de Compostela*

Curriculum Vitae

Miguel Anxo Bastos Boubeta (Vigo, 1967). Doctor en Ciencias Económicas e Licenciado en Ciencias Políticas. Profesor titular de Ciencia Política e da Administración na USC. Autor de dúas monografías (*Da administración pública á xestión pública e Burocracia, burocratización e reforma administrativa*) e de varios artigos sobre xestión pública e modernización administrativa. Seu último traballo publicado é un artigo sobre o pensamento político de Murray Rothbard. Correo electrónico: cpbouzas@usc.es.

Índice

1. Sobre a distinción entre reforma e modernización administrativas. 2. Os contidos da modernización da Administración pública galega. 2.1. Codificación administrativa. 2.2. Sistema de xestión de procedementos administrativos. 3. A reforma administrativa en Galicia. 4. Conclusión. Bibliografía.

Resumen

Neste pequeno artigo queremos comentar e criticar as iniciativas de reforma e modernización administrativa emprendidas en Galicia. Para elo consideramos imprescindible distinguir entre reforma e modernización administración.

Palabras Clave

Modernización administrativa, reforma administrativa, eficiencia, simplificación administrativa.

³³. Quero agradecer a Don Manuel Braña Gutiérrez da EGAP a súa colaboración na elaboración deste traballo co seu apoio humano e material.

1. Sobre a distinción entre reforma e modernización administrativas

► Nos estudos académicos sobre os cambios acaecidos nos últimos 20 anos nas administracións públicas occidentais adoita usarse de forma indistinta os conceptos de modernización e de reforma administrativa, cando na nosa opinión estes conceptos aluden a realidades ben diferentes (VILAS 1997; VILAS E BASTOS, 1997). Para nós a reforma administrativa implica unha alteración buscada das relacións de poder no interior do sistema político-administrativo, que pode ser ben das relacións entre políticos e burócratas, o caso máis frecuente (AUCOIN, 1995; PETERS, 1999; HOOD, 1990), ben de conflitos de poder entre actores políticos³⁴. A maioría das reformas administrativas teñen un contido político, isto é os actores que as impulsan buscan gañar capacidade de influencia no proceso de elaboración e implementación de políticas públicas. Un caso típico sería o das ambiciosas reformas administrativas emprendidas na Gran Bretaña de Margaret Thatcher (METCALFE, 1993) nas que o obxectivo declarado era retomar o control do proceso de elaboración de políticas públicas por parte dos políticos para, deste xeito, poder evitar a súa previsible resistencia aos ambiciosos cambios, que o goberno conservador pretendía implantar na sociedade británica, que, necesariamente, ían afectar aos actores burocráticos. Reformas como a creación de axencias administrativas autónomas ou introducir criterios xerenciais no seo da administración pública baixo a retórica de economía, eficiencia e eficacia buscan, no fondo, introducir maior discreción política na promoción, na remuneración e no destino dos empregados públicos, para deste xeito acadar maior capacidade de influencia na conformación das políticas. Tamen, pola contra poden darse reformas que busquen acadar maior peso político para os burócratas. Cando, por exemplo se alonga a carreira burocrática, cando se reservan postos políticos para altos burócratas (por exemplo a obriga de ser funcionario do corpo superior para acceder ó cargo de subdelegado do goberno) ou cando se reforzan os dereitos sindicais na función pública quen gaña poder político son os burócratas. No franquismo, por exemplo, corpos burocráticos como os corpos militares instigaron reformas administrativas para incrementar as súas cotas de poder (OLMEDA, 1988).

As reformas administrativas serven tamen en moitas ocasións como políticas simbólicas, ben para dar testemuña da chegada dun novo xeito de

34 Este sería o caso por exemplo das reformas na administración pública que deron lugar a aparición das comunidades autónomas españolas. Non imos referirnos a elas no presente texto por que non se refiren ó obxecto do noso estudo que son os cambios no xeito interno de funcionar das administracións non no seu alcance ou competencias.

facen as cousas (son moi frecuentes cando hai cambios de responsables políticos) ben como sinal de que os gobernantes se preocupan de estas ó día dos cambios e exhibir cara a opinión pública unha imaxe de modernización e de preocupación pola mellora administrativa (RODRÍGUEZ-ARANA E BASTOS, 1997). Estas reformas non adoitan pasar de ser cambios meramente cosméticos que varía de acordo coa última moda imposta polo *guru* de turno ou pola doutrina impulsada pola academia de xestión de turno, adoitando ser difundidas polas cada vez máis numerosas consultorías de xestión pública que se atopan na promoción de tales cambios campo abonado (ABRAHAMSON, 1996).

Por outra banda, cando nos referimos á modernización nos referimos a aquelas actuacións que buscan adecuar as administracións públicas aos avances realizados nas tecnoloxías de comunicación ou organizativas, sen buscar, por tanto, de forma deliberada cambios de índole política. Todas aquelas actuacións que buscan simplificar trámites administrativos, achegar información aos cidadáns ou facilitar á proximidade da administración ao cidadán, permitindo por tanto reducir o coste que a estes lle ten cumprir cos requirimentos que as administracións lles exige estarían encadrados neste ámbito, moito máis frecuente e tamen moito menos visible. A revolución da informática en xeral e de internet en particular co conseguinte achegamento da administración ao cidadán son un exemplo de modernización administrativa tal como nós a entendemos.

En Galicia, como agora pasaremos a analizar, deuse basicamente un ambicioso proceso sostido de modernización administrativa, mentras cos proxectos de reforma administrativa, no senso que nós lle damos, tiveron menos importancia na práctica.

2. Os contidos da modernización da Administración pública galega

Os contidos da modernización administrativa galega buscaron aproveitar as innovacións técnicas e organizativas dos últimos anos co obxectivo declarado de acadar un achegamento da administración ao cidadán e creemos que neste senso a administración galega acertou na maioría das medidas emprendidas, tanto na filosofía que as move como na súa execución. Imos agora destacar algunhas das medidas modernizadoras que nos parecen máis relevantes.

Codificación normativa

A codificación normativa emprendida en Galicia (ALVARELLOS, 1993; GIRÁLDEZ RIVEIRO, 2000) pretende sintetizar e refundir as normas administrativas, simplificando desta forma o *corpus* xurídico, para poder acadar

un mellor funcionamento da administración. A codificación facilita o tratamento informático da normativa e posibilita unha maior racionalización do procedemento administrativo, por tanto a simplificación dos trámites co cidadán ten que levar a cabo. Ate o de agora o seu alcance é aínda limitado, pois se concentra nas consellerías de máis nova creación como a de pesca e a de familia, onde xa está moi avanzada. O problema da codificación é o do enorme esforzo que é necesario para acadala dado o enorme grao de inflación normativa padecido polas nosas administracións, de ahí que só as consellerías con pouca produción normativa histórica podan ter completado tal traballo.

Sistema de xestión de procedementos administrativos

O sistema de xestión de procedementos administrativos (MÁRQUEZ, 1995; Xunta de Galicia 2004) consiste no uso de ferramentas informáticas para simplificar os procedementos administrativos iniciados a instancia de parte. Consiste primeiro en homoxeneizar e estandarizar os documentos e instancias, de tal xeito que o cidadán dispoña en todos os procedementos que inicie dun modelo claro de actuación. O sistema permite, a través dun moderno sistema informático facilitar en todo momento o estado real do expediente do cidadán, coa posible consulta do mesmo vía telefónica ou a través de internet. Constitue unha grande mellora gracias a que evita a perda de tempo e desprazamentos dos cidadáns que queiran seguir o proceso de evolución dos expedientes que teñan iniciados. O éxito do sistema de xestión de procedementos administrativos levou á extender a súa aplicación a novos programas entre os que podemos destacar o sistema de información administrativa e atención ó cidadán, o servizo de resposta inmediata, o rexistro de contratistas, a oficina de tramitación única de industrias, o portal dos concellos Eidolocal, a administración electrónica e a licitación electrónica. O sistema de información administrativa e atención o cidadán compónse de catro dispositivos básicos, a páxina web da xunta (www.xunta.es), o teléfono de información administrativa, a rede de oficinas de atención ó cidadán e os puntos de información administrativa situados en varias localidades. Con estes sistemas preténdese dotar de información básica aos cidadáns sobre expedientes administrativos e información xeral da Xunta. O servizo de resposta inmediata, poa súa banda ofrece aos cidadáns un compromiso de atención inmediata de procedementos mediante o cal os interesados ven resoltos de forma inmediata as súas solicitudes. Unha concreción deste servizo dáse na tramitación da renovación das licencias de caza e pesca, que poden ser obtidas directamente, sen acudir as delegacións, en colaboración coas entidades bancarias en convenio coa Xunta. O rexistro de contratistas, a súa vez, pretende axilizar o complexo sistema de contratación administrativa coa Xunta. Este rexistro establece unha base de datos que contén as circunstancias

esixidas pola lei aos licitadores de contratos coa Xunta, de tal forma que unha vez entregada a documentación estes licitadores son eximidos de presentar a documentación en sucesivas licitacións, ao mesmo tempo que evita que as mesas de contratación teñan que avaliar en cada licitación a documentación presentada por cada empresa, ao ter sido estas avaliacións feitas con anterioridade. O rexistro é actualizado periódicamente grazas á actualización dos datos polas empresas licitadoras. A oficina de tramitación única de empresas pretende, pola súa parte, establecer un interlocutor único da administración autonómica cos interlocutores interesados na creación, modificación ou traslado dunha industria. Trata de centralizar nunha soa oficina a información e asesoramento a empresas, a recepción de solicitudes de autorización e a información sobre o estado dos expedientes administrativos. A través destas oficinas preténdese reducir o tempo e os costes asociados a creación ou modificación de empresas para favorecer deste xeito un maior dinamismo industrial na nosa comunidade. O portal Eidolocal busca a proveitar a rede de oficinas da administración local para usalas como oficinas receptoras de documentación para a Xunta de Galicia, facilitando e simplificando os trámites aos administrados. Creouse como complemento a esta rede de oficinas un portal de internet www.eidolocal.es que permita a colaboración entre concellos e Xunta e que permite o envío de acordos plenarios, acceso a bases de datos administrativas, inicio de expedientes etc. A administración electrónica pretende facilitar a tramitación de expedientes dixitais a través de internet, de tal xeito que o cidadán dende súa casa ou oficina poda solicitar certificados, evitar presentar documentación xa presentada e integrar a información que a administración xa posee do cidadán. Para elo será preciso a mellora da certificación dixital de tal xeito que se garanta a confidencialidade e autenticidade da información manexada. Unha concreción xa avanzada desta administración electrónica é a chamada licitación electrónica con sinatura dixital. Con este proxecto a Xunta quere amosar súa confianza no comercio electrónico usándoo para súas propias compras. A través dun apoderamento e a inscrición nun rexistro de contratistas o interesado pode obter unha certificación dixital que lle permita acceder aos contratos públicos da administración galega.

Como rematamos de comprobar as propostas de modernización administrativa iniciadas na Xunta de Galicia pretenden evitar aos cidadáns os costes derivados dos requerimentos que a propia administración esixe, chamados tecnicamente costes de reboamento, e que suponen para o cidadán unha considerable perda de tempo e costes de desprazamento polo que só poden ser valoradas positivamente por nós na medida en que facilitan os trámites administrativos. Lembremos que os costes que fai incurrir aos

cidadáns a administración son unha das principais causas do atraso económico, como ben os lembra HERNANDO DE SOTO (DE SOTO, 2001). DE SOTO estudou a administración de algúns países subdesenvoltos e a comparou coa de algúns países desenvolto e amosou que, por exemplo, os trámites para iniciar unha empresa que levan tres anos e miles de dólares de gastos no Perú son resoltos nunha mañan en Hong Kong, con menos gastos e sen ter que corromper a funcionarios para que axilizasen os trámites, como no caso peruano. Tampouco a existencia de máis trámites se derivou, como parece obvio, nunhas mellores condicións laborais ou de salubridade das empresas peruanas a respecto das de Hong Kong. Por tanto compre felicitar-se de que a nosa administración inicie medidas de este tipo e sería de desexar que aprofundizase máis aínda nelas.

3. A reforma administrativa en Galicia

Se ben a modernización da administración pública merece nosos parabéns, as propostas de reforma administrativa en Galicia merecen un xuízo máis matizado. Dúas son básicamente as propostas levadas a cabo neste ámbito na nosa comunidade, a creación de fundacións públicas e a avaliación do rendemento en Galicia. Lembremos que catalogamos tales iniciativas como reformas porque poden alterar de facto as relacións de poder internas dentro da administración, aínda que non sexa este o seu obxectivo explícito e declarado. Isto é as catalogamos así non polos seus obxectivos senon polas posibles consecuencias políticas de levar adiante tales iniciativas.

O fallido proxecto de creacións fundacións públicas (VILLARES NAVEIRA, 2001), centrado nun principio no ámbito sanitario, pretendía reformar a xestión de hospitais públicos a través da constitución con capitais públicos de fundacións rexidas por principios de dereito privado. Foi unha adaptación con variantes a nosa administración do modelo de axencias británico ou dos centros de responsabilidade franceses e pretendía introducir principios de xestión empresarial no seno do sector público galego, pois os xerentes de tales fundación usarían do dereito privado para contratar e disporían dunha maior flexibilidade de xestión a respecto dos intereses públicos, que lles permitiría incluso, de aplicar o modelo británico ou francés, poder reter parte superavir acadado a fin de ano, en caso de darse este. O modelo, moi cuestionado dende un principio non tivo continuidade no tempo tras atoparse graves problemas de desempeño, e efectivamente este tipo de modelos xera unha serie de problemas que o fan desaconsellable ó meu ver e que amosan a imposibilidade, xa sinalada por VON MISES (VON MISES, 1974:83-90) da imposibilidade de xestión empresarial das empresas públicas. En primeiro lugar dase un incentivo perverso na xestión ao manterse no

sistema público hospitalis xestionados do xeito tradicional, que é o coñecido como “descremado” do sistema. O xestor público ten incentivo a desprazar os usuarios menos rendibles cara os hospitais tradicionais, reservando as camas para os máis rendibles, sen ter que asumir os costes de tal conducta. Unha compañía de seguros privada non pode rexeitar dar servizo pois enfrontaríase a accións legais ou ó desprestixio como empresa, cousa que non lle ocorre a fundación, que non deixa de estar financiada con cartos públicos e polo tanto os seus xestores nada perden en caso de prestar mal servizo. A isto se lle engade o problema da responsabilidade política, isto é a pesar de estar xerida con criterios privados a responsabilidade última da mala xestión recae no responsable político de nomear aos xerentes, polo que este non poderá nunca de deixar de fiscalizar a actuación do xerente dificultando a súa autonomía de xestión e voltando a crear o problema que se pretendía resolver. A fuxida do dereito administrativo derivado do uso de criterios de xestión privados pode xerar tamén abusos de autoridade cara o cidadán. As regras burocráticas de xestión están pensadas tamen para evitar a arbitrariedade do poder a respecto do cidadán gracias ao principio de legalidade e ao garantismo que as impregna. Usar criterios de xestión privados, con incentivos privados pero coa coerción e a forza característicos do sector público pode levar ao esquecemento dos dereitos cidadáns en aras dunha supostas eficiencia e eficacia na xestión. O obxectivo declarado das fundacións era o de mellorar a eficiencia na xestión pública, pero podería ser usado para incrementar a capacidade de influencia e de control dos políticos na formulación das políticas sanitarias.

A avaliación do rendemento nas administracións públicas (XUNTA DE GALICIA, 2001) é a outra grande experiencia de reforma administrativa emprendida no interior da administración autonómica galega. Mentras outras administracións autonómicas como a da Ríoxa (ARENILLA, 2004) optaron por outros modelos de reforma con máis énfase na participación e na calidade, a administración galega optou, ao meu ver máis atinadamente, por concentrarse en coñecer o funcionamento dos procesos internos da administración para evitar disfuncións. De feito o proxecto galego adiantouse en moitos anos ao proxecto, aínda non concretado, do Ministerio de Administracións Públicas español de crear unha axencia avaliadora da calidade das administracións públicas. O traballo desenvolto dende a inspección de servizos é dos mellores realizados en España e concretouse na recollida de información sobre o rendemento das unidades administrativas da Xunta de Galicia. O traballo técnicamente está moi ben feito, pero creo que esta iniciativa descansa demasiado nun ideal eficientista e nuns indicadores que se ben dan información ao xestor non acaban de reflectir toda a complexidade da actividade duna administración e serían por tanto insuficientes de querer ser

usados como instrumento de mellora retributiva, ascenso ou asignación de recursos entre departamentos da administración. Cando digo que esta iniciativa de reforma descansa nun ideal eficientista é porque o ideal da eficiencia na administración pública non deixa de ser un mito, primeiro porque descansa nun ideal estático (derivado da física decimonónica) de eficiencia que non se dá senón que non pode darse na administración pública, ao faltarlle a esta os elementos esenciais da función empresarial, cálculo e propiedade privada, que poderían permitir acadar a eficiencia dinámica, que é a realmente existente (HUERTA DE SOTO, 2004). Isto é o contorno no que se move unha administración pública é sempre cambiante e o que antes era eficiente agora non o é, e sobre todo non se sabe para quen é eficiente. Ser eficiente na xestión da agua é bo para os murcianos pero non para os aragoneses, que canto máis eficiencia máis perden. Ter inspectores de traballo moi eficientes e que xestionen moitos expedientes pode satisfacer aos sindicatos e aos avaliadores do rendimento pero ser moi nocivo para a sociedade e xerar moito paro. Ser eficiente é bó si o que se fai é bo, pois ser eficiente para facer o mal é moito peor que ser ineficiente. En segundo lugar o uso dos indicadores non pode medir a calidade do servizo, por moito que se empeñen os teóricos da calidade total, pois isto é algo subxectivo que de ningún xeito poder ser obxetivable. O mesmo funcionario, profesor, médico pode agradar a uns e disgustar a outros, sen que o gosto de un poda ser comparado co de outro. Imaxinemos un funcionario que desprece aos galego falantes ou aos castelán falantes, aínda sendo un magnífico funcionario no seu desempeño técnico estaría ofendendo grandemente a uns poucos e aínda que deixase satisfeitos ou moi satisfeitos a maioría isto non bastaría para valorar como cualitativamente bó o seu traballo. Podería darse o paradoxo ademais, moi común na administración pública, de que quen faga ben o seu traballo sexa reputado como pouco eficiente e quen o faga mal como moito, se o cómputo do rendimento é numérico. Un profesor que supenda moito, un médico que non acerte a curar a ninguén ou un funcionario que obrigue a facer cola ao administrado moitas veces pola súa impericia poden aparecer como moi eficientes porque cada ano tratan a máis administrados, mentras que o policía eficaz, ou o médico competente que prevenen o crime ou a enfermidade poden aparecer como vagos porque case non teñen traballo. De feito na administración pública en moitas ocasións canto peor funcione un servizo máis se lle premia e canto mellor o faga máis se lle castiga.

O que falla entón na avaliación do rendemento non é o esforzo de reforma realizado que técnicamente é magnífico, senón a súa filosofía última. Considerámola reforma porque se ben en principio só ten intencións informativas as avaliacións de políticas e do rendemento poden ter

implicacións políticas e administrativas moi importantes ao poder ser usadas como armas políticas nos procesos políticos internos a administración pública.

4. Conclusión

Feitos estes comentarios só compre decir que a comunidade autónoma galega se tomou moi a serio a tarefa de mellorar os seus procedementos de xestión administrativos, e que a tarefa realizada foi de moi alta calidade. Nos gostamos máis da filosofía da modernización administrativa ca da reforma, pero recoñecemos boa vontade e seriedade nas súas propostas. Sería pois de desexar unha maior aprondización das liñas de modernización e unha relativización, sen abandonar de todo o proxecto, da importancia que se lle poda dar as iniciativas de medición do rendemento, buscando unha maior modestia nos obxectivos a procurar. Nós creemos máis na eficacia dos pequenos cambios dentro do sistema que nos grandes e faraónicos proxectos de reinventar o goberno, que só levan a estragar os cartos. A Xunta de Galicia vai pois no bó camiño. ◀◀

Bibliografía

- ABRAHAMSON, ERIC (1996). "Management Fashion", *Academy of Management Review*, vol. 21, nº 1, pp. 254-285.
- ALVARELLOS, CONSTANTINO ET ALIA (1993). *Reforma administrativa e procedemento administrativo*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- ARENILLA, MANUEL (2004). *La reforma administrativa desde el ciudadano*, Madrid: INAP.
- AUCOIN, PETER. "Politicians, Public Servants and Public Magement: Getting Government Right", en B. GUY PETERS E DONALD SAVOIE (eds.) (1995). *Governance in a Changing Environment*, Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 113-137.
- DE SOTO, HERNANDO (2001). *El misterio del capital*, Madrid: Península.
- GIRÁLDEZ RIVEIRO, ANA MARÍA (2000). "Xornada sobre codificación e calidade das normas", Santiago de Compostela: Revista Galega de Administración Pública, nº 25, maio-agosto, pp. 285-235.
- HOOD, CHRISTOPHER (1990). "De-Sir Humphreyfying the Westminster Model of Bureaucracy: A New Style of Governance", *Governance*, nº 2, vol. 3, April, pp. 205-214.
- HUERTA DE SOTO, JESÚS (2004). "La teoría de la eficiencia dinámica", en *Procesos de Mercado*, vol. I, nº 1, primavera, pp. 11-71.

- MÁRQUEZ CRUZ, GUILLERMO (1995). “La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la administración pública”, Santiago de Compostela: Comunicación presentada na Xornada de estudo sobre a simplificación administrativa, EGAP, (mimeo).
- METCALFE, LES (1993). “Conviction Politics and Dynamic Conservatism: Mrs. Thatcher Managerial Revolution”, *International Political Science review*, vol. 14, nº 4, pp. 351-371.
- OLMEDA GÓMEZ, J.A. (1988). *Las fuerzas armadas en el Estado franquista*, Madrid: El Arquero.
- PETERS, B. GUY (1999). *La política de la burocracia*, México: Fondo de Cultura Económica.
- RODRÍGUEZ-ARANA, JAIME E BASTOS BOUBETA, MIGUEL ANXO (1997). “La gestión pública en Europa: Consideraciones generales”, Madrid: *Actualidad Administrativa*, nº 42, 17 al 23 de noviembre, pp. 925-934.
- VILAS NOGUEIRA, JOSÉ (1997). “La reforma administrativa: blancos imaginarios y arqueros inciertos”, Madrid: *Gestión y análisis de políticas públicas*, nº 7-8, septiembre 1996/ abril 1997, pp. 103-114.
- VILAS NOGUEIRA, JOSÉ E BASTOS BOUBETA, MIGUEL ANXO (1997). “Reforma y modernización administrativas. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Galicia”, Madrid: *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 7-8, Septiembre 1996/Abril 1997, pp. 165-175.
- VILLARES NAVEIRA, LUIS (2001). “O papel instrumental das fundacións no servizo público: ¿eficacia de xestión ou fuxida do sistema?”, Santiago de Compostela: *Revista Galega de Administración Pública*, nº 29, setembro-desembro, pp. 177-212.
- VON MISES, LUDWIG (1974). *Burocracia*, Madrid: Unión Editorial.
- XUNTA DE GALICIA (2001). *La evaluación del rendimiento en las administraciones públicas: La experiencia de la Xunta de Galicia*, Santiago de Compostela: Xunta de Galicia.
- XUNTA DE GALICIA (2004). *Galicia 2004*, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, pp. 41-52.

Guillermo Márquez Cruz

Profesor de Departamento de Ciencia Política

y de la Administración de la Universidad de Santiago de Compostela

Curriculum Vitae

Guillermo Márquez Cruz es Profesor Titular de Ciencia Política y de la Administración con docencia en la Facultad de Ciencias Política y Sociales de la Universidad de Santiago de Compostela. Imparte docencia de las materias de Ciencia de la Administración y Gobierno Local. Autor de diversas monografías y capítulos de libros. Igualmente, ha publicado artículos en revistas científicas sobre temas del área de conocimiento: Revista de Estudios Políticos, Revista Andaluza de Administración Pública, Revista Galega de Administración Pública, Revista de las Cortes Generales, Revista Internacional de Sociología, Pôle Sud, Revista de Estudios Locales, Política y Sociedad, Working Papers del Institut de Ciències Polítiques i Socials de Barcelona. Correo electrónico: cpmarq@usc.es

Índice

Presentación. 1. La planta municipal en Galicia: Los instrumentos para su reforma. 2. Propuestas para el debate de la reorganización del nivel territorial local en Galicia. 3. Unas conclusiones: La reorganización de la planta municipal en el marco de la reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia. Bibliografía.

Resumen

El *inframunicipalismo* es un criterio variable en el que el tamaño de población es un factor más pero no el único. Se trata de una combinación de factores estructurales y dinámicos. La reorganización del nivel territorial local en Galicia es una cuestión pendiente, es la base institucional del conjunto del sistema político. Las reflexiones que se plantean pretenden contribuir al debate sobre la necesidad de establecer un nuevo escenario para el Gobierno local en el umbral del siglo XXI.

Palabras Clave

Inframunicipalismo, planta municipal, fusión de municipios, reforma estatutaria, pacto local, modernización local.

Presentación³⁵

► En esta aportación exponemos más que una propuesta articulada unas reflexiones para sumar al debate sobre la reorganización de la planta municipal en Galicia, en definitiva de la base territorial del Gobierno local. Esta reorganización se contextualiza, en primer lugar, en el marco de la *glocalización* y, en segundo lugar, de la extensión del *e-Gobierno* como instrumentos para el impulso de estrategias de cambio organizativo, de gestión, de cultura administrativa y de calidad de los servicios públicos locales. La *glocalización* es definida por BORJA Y CASTELLS (1997: 328-329) como “una noción que hoy se aplica tanto a la economía (la ciudad como medio económico adecuado para la optimización de sinergias) como a la cultura (las identidades locales y su relación dialéctica con el universalismo informacional de base mediática). La *glocalización* supone destacar el ámbito urbano y el papel gestor-coordinador-promotor de los gobiernos locales para la implementación de políticas que tienen en cuenta unos referentes globales y que se posicionan respecto a ellos. En síntesis: *globalización más proximidad*”.

Igualmente, en los procesos de modernización del Gobierno local no se puede desdeñar la extensión de las tecnologías de la información y comunicación orientadas a tres dimensiones: la prestación de servicios, la promoción de la democracia, y la elaboración de políticas públicas (CRIADO, RAMILO Y SALVADOR, 2002). En este sentido los proyectos de *e-Gobierno* como señala PRATCHETT (1999), se concretan en las siguientes orientaciones: a) prestación de servicios públicos (*e-Administración*), que incluye las dimensiones de gestión, información, tramitación de servicios, formulación de quejas y sugerencias; b) promoción de la democracia (*e-Democracia*), que incluye la consulta en los procesos de toma de decisiones; y, c) dinamización y elaboración de políticas públicas (*e-Gobernanza*), que incluye la participación activa en la elaboración de las políticas, gestión y evaluación de los resultados.

La reorganización del nivel territorial local en Galicia es una cuestión pendiente, es la base institucional del sistema político. Se trata de establecer un nuevo escenario para el Gobierno local en el umbral del siglo XXI. Este es el objetivo básico que persigue esta aportación.

³⁵. Las reflexiones contenidas en este artículo tienen su fuente en otras aportaciones de MÁRQUEZ (2004a; 2004b).

1. La planta municipal en Galicia: los instrumentos para su reforma

La estructura del sector público local en Galicia está compuesta por las Entidades locales y sus Entes dependientes que también gozan de personalidad jurídica tipificada como Administración institucional o instrumental, de acuerdo con la legislación básica del Estado y la de desarrollo autonómico sobre régimen local³⁶.

El total de Entidades que comprenden el sector público local asciende a 461, de las que 382 son Entidades locales y 79 son Entes dependientes (Administración institucional). La proporción de Entes dependientes de las Entidades locales territoriales en Galicia (Diputaciones provinciales y Ayuntamientos) representa una tendencia similar a la que se registra para el conjunto del Estado: el 12,8 % corresponde a las Diputaciones (el 11,9 % de 1.945 en el conjunto del Estado), y el 87,2 % a los Ayuntamientos (el 88,1 % en el conjunto del Estado).

La planta municipal actualmente existente en Galicia registra una superficie media de 93,9 km². El 63,2 % de los Municipios son de menos de 100 km² y el 36,8 % exceden de la media. Los municipios de la provincia de Lugo son los de mayor tamaño de la Comunidad Autónoma (147,1 km²) en la que el 25,4 % tienen una superficie de menos de 100 km², seguida de A Coruña (84,6 km²), Ourense (79 km²) y Pontevedra (72,5 km²).

Las diferencias de la distribución poblacional entre el Censo de 1981 (312 municipios) y el de 2001 (315 municipios) muestra la tendencia de reducción del número de municipios menores de 20.000 habitantes (95,2 % en 1981 y 93,9 % en 2001), aunque la concentración de la población se invierte: el 47,2 % reside en 2001 en municipios de más de 20.000 habitantes, cuando este registro ascendía en 1981 al 26,8 %. Esta concentración de la población se reduce a los 19 municipios de más de 20.000 habitantes existentes en 2001 (6 % del total) y que registra la distribución provincial siguiente: Pontevedra (56,5 %) y A Coruña (51,5 %), mientras que en Ourense (31,7 %) y Lugo (24,7 %) se limita a las dos capitales de provincia.

La mayoría de los municipios de Galicia (56,5 %), que comprenden al 17,1 % de la población, son menores de 5.000 habitantes, aunque en Lugo (74,6 %) y Ourense (77,2 %) es donde están localizados los pequeños municipios. Este umbral poblacional nos remite cuantitativamente al alcance del

³⁶. La reorganización de la planta municipal de Galicia: Un nuevo escenario para el...

inframunicipalismo, como así se ha considerado en las políticas de fomento a la agrupación de municipios. Junto al número de municipios y la distribución de la población también hay que considerar otro rasgo característico de Galicia como es la morfología del asentamiento en los diferentes tipos de entidades poblacionales. Los 315 municipios existentes actualmente se asientan sobre un total 3.781 Parroquias. Aunque las entidades singulares de población registradas ascienden a 29.947, de las que 26.481 (el 88,4 %) están habitadas por menos de 100 vecinos.

El *inframunicipalismo* es un criterio variable en el que el tamaño de población es un factor más pero no el único. Se trata de una combinación de factores estructurales y dinámicos, en el que se incluye en estos últimos el modelo de Gobierno local (de índole política, competencial y organizativa) en el que se inserta. Aunque del tamaño de población se deduce un círculo dependiente vinculado al marco de competencias: los recursos económicos (autofinanciación / dependencia), la capacidad de gestión (recursos humanos de la organización local / implementación de políticas públicas), la eficacia y eficiencia (coste de los servicios / alcance y satisfacción de los servicios públicos), y la capacidad de innovación y satisfacción de las demandas cambiantes de las comunidades locales.

La referencia poblacional del *inframunicipalismo* referida a los pequeños municipios se cifra en el umbral de los de menos de 5.000 habitantes, como se desprende de las medidas para el fomento de las agrupaciones de municipios implementadas en España entre 1966 y 1977. Aunque la regulación de la alteración de términos municipales si bien se ha aplicado contingentemente, el efecto sobre la desaparición de municipios arroja un saldo significativo, entre 1960 y 1981, para el conjunto del Estado con una reducción del 12,8 % de los municipios existentes. Otra perspectiva es la que ofrecen algunos países europeos que fijan diversos tamaños mínimos poblaciones de los municipios para garantizar la prestación de los servicios locales: entre 5.000-6.000 habitantes en Dinamarca, 5.000 en Italia y Noruega, 6.000-7.000 en los Países Bajos, y 8.000 habitantes en Suecia (Consejo de Europa, 1995).

Las políticas de reforma de la planta municipal en Europa reflejan el alcance de los cambios estructurales acaecidos entre 1950 y 1995, en consonancia con la reorganización territorial incluida la fusión de municipios. El resultado de la reforma de la planta municipal en Europa es elocuente a tenor de la reducción de municipios: el 87,5 % en Suecia, el 80,2 % en Dinamarca, el 77,9 % en Bélgica, el 76,1 % en el Reino Unido, el 66,7 % en Alemania, el 42,5 % en Austria, y el 36,3 % en los Países Bajos. En definitiva, una política de fusiones que no han estado aisladas, en general, de reformas estructurales de las Entidades locales.

La evolución de la planta municipal en España y en Galicia nos ofrece una realidad como es la existencia de un mapa municipal complejo y desigual, en el que se sitúa en un extremo los pequeños municipios y las grandes ciudades, entre el *inframunicipalismo* y el avance de la población asentada en núcleos urbanos. Esto supone cambios entre el espacio rural-urbano asociada a la dinámica demográfica, despoblamiento, el envejecimiento poblacional, los problemas de la tasa de recambio, entre otros.

Esta dinámica afecta a la organización territorial no sólo en su planta, sino en el desempeño competencial y en la prestación y gestión de servicios públicos locales. La planta municipal decimonónica ha resistido hasta nuestros días al amparo conservacionista de la legislación de régimen local. Por otro lado, la financiación municipal, a pesar de la garantía de la suficiencia financiera de las Entidades locales proclamada constitucionalmente, no ha ido en paralelo a un incremento del peso del gasto público cuyo umbral porcentual ha oscilado entre el 11,9 % en 1979 y el 12,9 % en 1998. Cuando la presión ciudadana en demanda de servicios públicos y de calidad desborda la propia capacidad del Gobierno local y que necesariamente no puede afrontarse de manera satisfactoria mediante estándares contrastados. El *inframunicipalismo* provoca desigualdades en la prestación de los servicios públicos y repercute en la eficacia del Gobierno local.

El *inframunicipalismo* entendido, sobre todo, como criterio variable y no sólo rígido referido al tamaño poblacional continúa sin una respuesta política. En este sentido en el citado Informe del Comité de las Regiones dice al respecto sobre España:

“El grave problema del *inframunicipalismo* (...) impide cualquier política general o sectorial fuertemente descentralizada y apoyada en la administración local, de manera que favorece una fuerte centralización hacia las comunidades autónomas. Precisamente es responsabilidad primaria de las comunidades autónomas la política de fomentar las fusiones o agrupaciones de municipios, o incluso de reordenar coactivamente el mapa municipal, pero hasta ahora se han limitado a estimular tímidamente la constitución de mancomunidades de asociación voluntaria” (LOUGHLIN, 1999:104).

La valoración es clara: la responsabilidad compete a las Comunidades autónomas, y entre los instrumentos frente al *inframunicipalismo* caben dos medidas: el fomento e incentivos a la fusión de municipios, o la reordenación “coactiva”. En ambos casos entendemos que el consenso político no sólo es preferible sino necesario. Los caminos son distintos: la *vía de la persuasión* tiene que estar vinculada a un marco general de la reorientación del Gobierno local, pero determinante; en cambio, la *vía de la coacción*, además, del criterio

anterior supone una planificación ordenada y vinculante con proyección de futuro. El asociacionismo voluntario local –por ejemplo, mancomunidades– es cambiante y está cargada de incertidumbre, a pesar de la denominación de “interés comunitario” como alguna legislación autonómica califica a su fomento, pero las Entidades territoriales tienen una proyección de perdurabilidad.

La racionalización de la planta municipal ya no depende un único centro de decisión, como lo fue en su día la Administración del Estado, sino que ahora corresponde a las Comunidades autónomas. La racionalización no se debe entender en un sentido unívoco, a veces identificada como un criterio “tecnocrático” en su diseño, decisión y ejecución unilateral por la Administración de su competencia, sino plural. Y que se extiende también a otros tipos de Entidades supramunicipales ya sean, Comarcas, Áreas Metropolitanas, por dejar al margen otras asociaciones como las Mancomunidades, Consorcios locales, Distritos Administrativos, Agrupaciones de Municipios, según le confieran o no la legislación autonómica de régimen local la condición de Entidad local.

El consenso en la reordenación de la planta municipal es determinante, pero el riesgo también es claro porque se trata de una acción colectiva y no de un impulso político unívoco. La tendencia conservacionista es poderosa frente a las reacciones identitarias, y que lo que pueda cambiar, por ejemplo, el impulso a los tipos de asociacionismo voluntario, es una opción entre las posibles para que todo siga igual.

No obstante, según VANDELLI (1992), las respuestas al *inframunicipalismo* se han orientado en dos direcciones: a) La concepción funcional que postula una salida a la crisis del municipio, como antes señalábamos, mediante la adopción de instrumentos de cooperación, coordinación o de asociación; y b) La concepción orgánica que postula una transformación estructural del municipio por los cambios producidos en la comunidad local y que la solución no pasa por fórmulas asociativas.

Los Gobiernos locales a la vez que son entes representativos de la comunidad local y ámbito de participación ciudadana, también son Administraciones que prestan servicios públicos. Aquí radica la necesidad de arbitrar respuestas institucionales para eliminar las constricciones de cualquier naturaleza –financieras, de recursos humanos, técnicas, etc.– que impidan el cumplimiento de estas dos funciones asignadas constitucionalmente.

Desde esta doble perspectiva es donde se sitúa la “fusión de municipios como instrumento”. Sin retrotraernos al debate decimonónico sobre el tamaño

poblacional mínimo para establecer un Ayuntamiento, sino al marco actual que es donde está situado el problema, el tamaño de población del municipio aparece como un indicador más. El *inframunicipalismo* reducido a un criterio exclusivamente referido tamaño municipal es una simplificación sino alcanza a la capacidad de prestar determinados niveles de servicios públicos y la suficiencia financiera.

La fusión de municipios como instrumento ofrece una solución más sólida, sin descartar otras alternativas, pero sin olvidar que ofrece una mayor consistencia institucional: a) El municipio tiene estatuto constitucional, es decir, es titular, objetivamente, de la garantía institucional de la autonomía local; y, b) Mientras que no sucede lo mismo con los demás entes de estatuto legislativo ordinario: mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas, entidades de ámbito inferior al municipal, los consorcios –en Galicia–, u otros tipos de asociaciones que se puedan articular.

El enfoque de la fusión de municipios como instrumento para la reorganización del nivel territorial local en Galicia ofrece, según nuestra valoración, unas posibilidades que no deben descartarse.

2. Propuestas para el debate de la reorganización del nivel territorial local en Galicia

La planta municipal en Galicia reconvienimos que la misma se asienta en los términos parroquiales, por lo que el municipio no deja de ser una entidad de geometría variable (el término municipal) pero de geografía estable (la parroquia). Igualmente, señalábamos que, en cierto modo, el establecimiento de la planta municipal en Galicia es una suerte de “comarcalización” con respecto a la parroquia tomada como unidad territorial básica. Las consideraciones que extraemos son las siguientes:

- a) La implantación histórica de la planta municipal no estuvo exenta de los problemas –incluida la identidad parroquial–, pero los cambios y tendencias demográficas junto a la creciente revitalización del Gobierno local exigen nuevos enfoques e instrumentos para resolver problemas estructurales. Ya hemos insistido en la necesidad de un consenso político para acometer una reforma vinculante y un procedimiento legislativo para reforzar su legitimidad. Porque una *vía coactiva* de fusión no puede quedar sólo a la potestad administrativa –como se prevé actualmente por la legislación–, sino que en un marco de reforma de la planta municipal adquiere el carácter de política pública constitutiva porque se refiere a la vertebración territorial de la Comunidad Autónoma. Un ejemplo de *vía coactiva* de fusión es la elaboración de un mapa muni-

pal, *desde arriba*, que no tenga en cuenta lo establecido en la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985: “Para cualquier modificación de los límites territoriales locales, las colectividades locales afectadas deberán ser consultadas previamente, llegado el caso, por vía de referéndum allá donde la legislación lo permita” (art. 5).

- b) La reconfiguración de la planta municipal no significa, necesariamente, que se acometa de manera coactiva de acuerdo con el criterio modular de los 5.000 habitantes. En todo caso, el umbral podría ser más alto si entran en juego otros criterios vinculados a la suficiencia financiera para el desempeño de los servicios públicos. De lo que se trata es de vincular la reforma de la planta municipal a una reforma del Gobierno local en su conjunto, que incluya a los competenciales, de acuerdo con el concepto establecido anteriormente de Pacto Local.
- c) La fusión de municipios tendría que estar precedida del establecimiento –en el marco del *Pacto Local*– del procedimiento de evaluación o de elaboración de indicadores referidos al cumplimiento, coste y calidad de los servicios públicos locales. En definitiva, se trata de afrontar el problema estructural del gasto público local, que comprende la suficiencia financiera y la capacidad fiscal.

Tampoco es descartable que se introduzcan las competencias de los Gobiernos locales en el Estatuto de Autonomía para reforzar su estatuto legal, así como la garantía de la suficiencia financiera para su desempeño. Entendemos que el marco estatutario es el más idóneo para concretar el denominado *Pacto local autónomico* y que el desarrollo legislativo concretase y articulase la materialización de una opción de descentralización local intensa.

- d) La política de fusión de municipios, entendida como agenda específica dentro de la reorganización de la planta municipal, requiere un procedimiento *ad hoc* que acomode el establecido en la LALGA –ya sea la *vía de la iniciativa voluntaria* o la *vía coactiva*– y que desarrolle los criterios establecidos en la *vía de la persuasión* como los establecidos en el artículo 13 c) y d) LALGA.
- e) La reforma de la planta municipal conlleva la resolución de cuestiones pendientes que no pueden disociarse o regular de manera inconexa como es el reconocimiento estatutario de la Parroquia como Entidad local territorial y remitido por la LALGA a una Ley específica. Ya hemos señalado los problemas de una generalización obligatoria y uniforme de este tipo de Entidad y como se ha acometido una cuestión similar en el caso del Principado de Asturias.

Entendemos que el encaje de la Parroquia rural, para resolver en cierto modo esta cuestión, ofrece dos consideraciones: la primera, es el reconocimiento de que los municipios se constituyen a partir de la Entidad territorial que es la Parroquia y, la segunda, mediante su inserción en la organización municipal. Con la particularidad de que se parte de una planta municipal ya existente. Se trata, por tanto, de integrar jurídicamente esta realidad identitaria y peculiar de Galicia precisamente con las nuevas tendencias del Gobierno local: el fortalecimiento de sus recursos y capacidades, el perfeccionamiento de la democracia local en una armonización entre representación política y participación ciudadana, y la gobernabilidad y gobernanza local.

Respecto a las implicaciones en la organización municipal supone la creación de Distritos Parroquiales para la desconcentración de la gestión, en número en función de las Parroquias existentes –o mediante agrupación, en su caso–, en los que se armonice la representación política y la participación ciudadana. En este sentido, la modificación de la LRBRL mediante la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de Modernización del Gobierno Local, ha introducido los Distritos (art. 128) para el régimen de los municipios de gran población. Igualmente, como organización complementaria y como parte de los susceptibles consejos sectoriales que un Gobierno local pueda articular en su territorio en función de su discrecionalidad cabe un Consejo de Parroquias de carácter consultivo para asuntos privativos como la administración y conservación de su patrimonio, así como la regulación y ordenación de su aprovechamiento y utilización.

- f) Por último, la fusión de municipios no contempla necesariamente el establecimiento de Entidades territoriales inframunicipales, por ejemplo, la creación de Entidades Locales Menores en los municipios suprimidos. No tendría sentido por las razones señaladas en el punto anterior, si la base geográfica de la planta municipal son las Parroquias se trata de reinsertar a las nuevas Parroquias agregadas en la organización municipal. Las actuales Entidades Locales Menores existentes pueden continuar de manera residual por su consideración histórica, pero en un nuevo marco organizativo cabe su reconversión en Distritos Parroquiales.

En todo caso, en Galicia una posición en contra de la supresión, fusión o agrupación de municipios, amparándose en el principio de que “quien pierde su origen pierde su identidad”, no parece que sea la premisa porque, por el contrario, la parroquia es la identidad y el municipio en el que se inserta, como término supraparroquial, es de geometría variable.

3. Unas conclusiones: la reorganización de la planta Municipal en el marco de la reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia

Establecidos los criterios para la reorganización de la planta municipal vinculamos, a modo de conclusión, esta reforma con la del propio Estatuto de Autonomía como marco legal que contenga los instrumentos necesarios. Las consideraciones finales al respecto son las siguientes:

1. La reforma del nivel territorial local de Galicia requiere el consenso político y social entre la pluralidad de actores que funcionalmente ocupan posiciones diferenciadas en el proceso que se genere. A los actores institucionales (Xunta de Galicia y Entidades locales) les corresponde el impulso político, el debate, la negociación, la adopción de acuerdos y su implementación mediante los instrumentos legislativos y normativos pertinentes. A los actores sociales les corresponde, a través de instrumentos de participación, expresar sus propuestas que el proceso adquiera una auténtica *consulta al país*.
2. La reforma de la estructura territorial se incardina, a su vez, en un proceso de reformas que comprende al bloque de la constitucionalidad, Constitución de 1978 y Estatuto de Autonomía, y a las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y de ejecución sobre régimen local. Las líneas generales son las siguientes:
 - La eventual reforma de la Constitución de 1978 no puede obviar determinados aspectos que afectan a las Entidades locales de estatuto constitucional, el municipio y la provincia, en coherencia con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de las Leyes Orgánicas correspondientes. Las cuestiones que destacamos son las siguientes:
 - La superación de la garantía institucional de la autonomía local, por su reconocimiento como derecho fundamental.
 - Del reconocimiento del derecho fundamental de la autonomía local se desprende la incorporación al texto constitucional del “recurso de defensa de la autonomía local”, actualmente regulado mediante la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril, de reforma del Tribunal Constitucional.
 - La reconsideración de la Provincia como Entidad territorial local en las Comunidades autónomas pluriprovinciales, con independencia de su continuidad como “división territorial para el cumplimiento de las

actividades del Estado”, y de circunscripción electoral para las elecciones a Cortes Generales.

- La atribución a las Comunidades autónomas del desarrollo legislativo de los elementos configuradores del sistema electoral local (municipios y provincias, en el caso de la continuidad como Entidad local de estas últimas) siguientes: número de circunscripciones, magnitud de las circunscripciones (número de mandatos), cláusula de exclusión o barrera legal, y la regla o fórmula de asignación proporcional de los mandatos locales.
 - La atribución a las Comunidades autónomas de la “autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum”, que actualmente es una competencia exclusiva del Estado.
 - La atribución a los municipios de elegir la opción que considere para la elección del Alcalde entre las dos actualmente previstas en la Constitución de 1978: “por los Concejales o por los vecinos”. La legislación orgánica del régimen electoral general articulará el doble procedimiento: la opción de elección de Alcalde, y el sistema de elección directa e indirecta. Esto significa que las previsiones de elección de Alcalde no se deben entender excluyentes y uniformes, sino opcionales por los municipios. Igualmente, la regulación de los dos procedimientos de elección del Alcalde implica la armonización de las actuales instituciones de control, la moción de censura y la cuestión de confianza. La posibilidad de la libre disposición del modo de elección del Alcalde por parte de los vecinos no deja de ser un ejercicio de democracia directa.
- a) La reforma del Estatuto de Autonomía será el resultado del proceso general que comprenda la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades autónomas, y otras reformas institucionales (por ejemplo, el Senado). Igualmente, la reforma estatutaria es el resultado de una doble acción de distribución competencial:
- En primer lugar, del Estado a la Comunidad Autónoma, en el se incluirían en el Estatuto las dos cuestiones anteriormente citadas: el desarrollo legislativo de elementos configuradores del sistema electoral local, y la autorización de las consultas populares (el referéndum local).
 - En segundo lugar, de la Comunidad a las Entidades locales territoriales. En este caso se trata de definir el alcance de una descentralización local intensa. Si entre el Estado y las Comunidades autónomas se trata de

profundizar el marco competencial e institucional (Senado) desde una perspectiva *federalizante*, sería contradictorio mantener un cierto *neojacobinismo autonómico* respecto a las Entidades locales territoriales. En definitiva una dinámica de *recentralización* autonómica. Por tanto, el marco estatutario es el más idóneo para incorporar el denominado *Pacto local autonómico* y que el desarrollo legislativo concretase y articulase la materialización de las competencias a las Entidades locales así como la garantía de la suficiencia financiera para su desempeño.

- b) La reforma de la legislación autonómica sobre régimen local. De acuerdo con los contenidos de la reforma estatutaria citada en el apartado anterior, se dispone de nuevos instrumentos para acometer el horizonte de la reorganización de la estructura territorial en Galicia. En consecuencia, se hace necesaria acometer una nueva reformulación de la legislación autonómica sobre régimen local puesto que se trata de una política pública constitutiva. Los criterios que se postulan son los siguientes:
- La intensidad de la descentralización local se cifra en la clarificación competencial y en la suficiencia financiera. Esta suficiencia se vincula a la revisión del actual modelo de Hacienda local para las Entidades territoriales locales y de los Entes locales supramunicipales que se definan una vez que se revisen los tipificados en nuestro régimen local
 - El Municipio como Entidad territorial local de estatuto constitucional ejerce su competencia en un término municipal (de geometría variable) que corresponde, a su vez, a las Parroquias (geografía estable) que lo comprenden. La Parroquia como Entidad local propia de Galicia se inserta en la organización municipal bajo la denominación de Distrito Parroquial. El Reglamento Orgánico Municipal determinará sus funciones y organización de acuerdo con los principios de desconcentración y participación.
 - La reforma de la planta municipal, mediante la fusión de municipios como instrumento, tiene como punto de partida las vías establecidas y un referente en los principios proclamados en la Carta Europea de la Autonomía Local. Los nuevos incentivos competenciales y financieros son instrumentos añadidos para erradicar el inframunicipalismo y solidificar la descentralización local. La resolución mediante instrumento legislativo refuerza el consenso político, frente a los dictados por el ejecutivo.

- La variedad de Entidades locales supramunicipales para la cooperación y la prestación de servicios públicos locales tipificados en nuestro régimen local: Mancomunidad, Área Metropolitana, Comarca, Consorcio local, requieren una revisión y simplificación. La revisión viene dada por el concepto de red implícito en la cooperación supramunicipal, y la simplificación por la propia oportunidad y funcionalidad. La red se puede entender como estable/ variable y de inclusión/exclusión de actores (otros niveles territoriales de Administración pública, partenariado), mientras que la funcionalidad se refiere a su eficiencia y eficacia.

Por tanto, los tipos de Entidades citados no tienen por qué mantenerse en sus perfiles actuales sino, más bien, se trata de definir qué competencias concretas y factibles asumirían los entes supramunicipales, como se articularían, y qué recursos financieros dispondrían para su desempeño. Pero no es igual una red supramunicipal de *municipios débiles* que una red de *municipios sólidos*. No es igual una red supramunicipal de objetivos difusos e inestable que una red de competencias confiables e integrada mediante una suerte de *lealtad supramunicipal*.

La asunción de competencias reguladoras del sistema electoral local se añade como instrumento para la fusión de municipios. En la medida que posibilitaría definir el número de circunscripciones municipales y su magnitud (número de mandatos). Igualmente, una ley de desarrollo autonómico de regulación de la representación en las Entidades locales alcanzaría a los citados Municipios, Diputaciones provinciales y Entes supramunicipales.

En resumen, la reorganización del nivel territorial local en Galicia tiene que surgir de un impulso político que inicie el debate, la concertación de un consenso político entre los distintos actores implicados (Administración autonómica, Parlamento de Galicia, Entidades Locales, y ciudadanos) para su toma en consideración y articulación. Igualmente, la movilización de los recursos técnicos a incorporar en el proceso de definición de los criterios y, por último, la asunción de compromisos que se materialice en una política pública específica. El énfasis en el consenso político es obvio porque se trata de una reforma estructural proyectada en el tiempo y que implica a todos los actores. Es cierto que la tentación *conservacionista* puede ser más intensa por la complejidad de gestionar el debate, y que sólo se formulen propuestas incrementales que al final, según la expresión, ya clásica, que parezca que algo cambia para que todo siga igual. ◀

Bibliografía

- BORJA, JORDI y CASTELLS, MANUEL (1997). Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid: Taurus.
- CONSEJO DE EUROPA (1995). La taille des communes l'efficacité et la participation des citoyens, Estrasburgo.
- CRiado GRANDE, J. IGNACIO, RAMILO ARAUJO, MARÍA CARMEN, y SALVADOR SERNA, MIQUEL (2002). "La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora", Caracas: XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico".
- LOUGHLIN, JOHN (coord.) (1999). *La democracia regional y local en la Unión Europea*, Luxemburgo: Comité de las Regiones: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.
- MÁRQUEZ CRUZ, GUILLERMO:
- (2004a). "El asociacionismo local en Galicia: una respuesta al déficit municipal", Santiago de Compostela: *Revista Galega de Administración Pública*, núm. 37, maio-agosto (en prensa).
- (2004b). "Futuro y perspectivas del Gobierno local en Galicia", en RODRÍGUEZ, ROMÁN (ed.), *Os concellos galegos para o século XXI. Análise dunha reestructuración do territorio e do Goberno Local*, Santiago de Compostela: Universidade de Santiago de Compostela: Servicio de Publicacións e Intercambio Científico (en prensa).
- PRATCHETT, LAWRENCE (1999). 'New Technologies and the Modernization of Local Government: An Analysis of Biases and Constraints', *Public Administration*, Vol. 77, núm. 4, pp. 731-750.
- VANDELLI, LUCIANO (1992). El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones, Madrid: MAP.

