

administración & cidadanía.

Sumario_

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

Sumario_

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

VOL.8_nº2_2013_Revista de la Escola Galega de Administración Pública.



administración &
ciudadanía.

– VERSIÓN CASTELLANO –



Sumario / Summary

_ARTÍCULOS / ARTICLES

[7-112]

_Isabel Lema Blanco y Ricardo García Mira (Universidad de A Coruña, Galicia-España), «Participación pública en la gestión del agua. Un análisis de los procesos participativos desarrollados sobre los planes hidrológicos de las cuencas gallegas» / *Public Participation in the Water Management: An Analysis of Participative Processes Developed on Galician Basins' Hidrological Plans*

[9-24]

_Cristina García Fontán (Universidad de A Coruña, Galicia-España), «Equipamientos públicos como elementos de cohesión territorial. Un estudio de caso en las Universidades y redes hospitalarias de Galicia» / *Public Facilities as Elements of Territorial Cohesion. A Case Study of Higher Education and Health Facilities in Galicia*

[25-37]

_Carlos Luis Iglesias Patiño, Estefanía Villar Cheda y Rosa Elvira Fernández González (Instituto Gallego de Estadística, Galicia-España), «Evaluación y seguimiento de la planificación y de la programación: el caso del Plan gallego de estadística 2007-2011 y de sus programas» / *Evaluation and Monitoring of the Planning and Programming: the Case of the Galician Plan of Statistics 2007 – 2011 and its Programs*

[39-59]

_Mariña-Balbanera Fariña Santos (Universidad de Santiago de Compostela, Galicia-España), «El marketing público en la gestión de los servicios sociales de la comunidad gallega: un análisis de

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

_Alma Paola Trejo Peña (Universidad de A Coruña, Galicia-España), «De la política de laissez-faire a la deportación masiva de mexicanos: el efecto de la política migratoria estadounidense en la migración mexicana» / *From Laissez-Faire Policy to the Massive Deportation of Mexicans: The Effect of U.S. Immigration Policy on Mexican Migration* [81-97]

_Salvador Ortiz Sánchez y José G. Vargas-Hernández (Universidad de Guadalajara, Jalisco-México), «El capital reputacional como cuestionamiento ético de la innovación tecnológica en Monsanto» / *Monsanto: the Great Institutional Strategist* [99-112]

_NORMAS DE PUBLICACIÓN [113-114]



Artículos

ISABEL LEMA BLANCO_Universidad de A Coruña, Galicia-España_(isabel.lema@udc.es)
RICARDO GARCÍA MIRA_Universidad de A Coruña, Galicia-España_(ricardo.garcia.mira@udc.es)

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



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

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

Resumen: La Directiva Marco del agua (Directiva 2000/60/CE) es la norma básica que preside, desde el año 2000, la gestión de las aguas de la Unión Europea y supuso, en el momento de su aprobación, un cambio de filosofía en la tradicional gestión de los recursos hídricos. De una concepción “desarrollista”, basada en el aprovechamiento de los ríos para todo tipo de usos y demandas, se pasa a una visión “conservadora” cuyo objetivo es la prevención, la conservación y la recuperación del buen estado ecológico de las masas de agua así como su uso sostenible. En segundo lugar, la Directiva de Marco del Agua (DMA) consagra la participación pública como uno de los pilares de la nueva política del agua. La DMA diferencia tres formas de participación pública: el acceso a la información; la consulta pública en todas las fases del proceso de planificación; y, en tercer lugar, la implicación activa en el proceso de planificación. Galicia cuenta con dos demarcaciones hidrológicas diferentes: Galicia-Costa, que abarca las cuencas internas gallegas (cuya gestión es competencia de la Xunta de Galicia que ejerce a través del organismo autónomo Augas de Galicia) y la Miño-Sil, integrada por las cuencas internacionales de los ríos Miño y Limia (competencia estatal que asume la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil). Este artículo analiza las experiencias de participación pública desarrolladas por ambas administraciones durante la última fase del proceso de planificación, correspondiente con la elaboración, consulta pública y aprobación de los documentos definitivos de los planes hidrológicos de ambas cuencas. Se analizan

los objetivos de la participación pública establecidos por la DMA así como los métodos y las actividades desarrolladas en ambas demarcaciones para promover la información, consulta y participación pública sobre los planes hidrológicos de Galicia-Costa y Miño-Sil.

& Palabras clave: planes hidrológicos, participación pública, cuencas gallegas, Directiva de Marco del agua, aprendizaje social.

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

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

1. INTRODUCCIÓN

Participación pública en la política de agua de la UE

La Directiva Marco del Agua (Directiva 2000/60/CE) es la norma básica que preside, desde el año 2000, la gestión de las aguas de la Unión Europea y establece, como objetivo central, la prevención, conservación y recuperación del buen estado ecológico de las masas de agua así como su uso sostenible. Para llevar a cabo esta nueva gestión, la nueva norma europea propone una serie de principios basados en la sostenibilidad ambiental, la racionalidad económica, el principio de precaución y adaptación, no deterioro y, finalmente, la gestión participativa. Este último principio implica que los nuevos planes hidrológicos de cuenca deben ser fruto de intensos procesos de participación ciudadana, desde el comienzo, no siendo ésta reducida a los periodos de consulta legalmente previstos. La DMA en su artículo 14 entiende la participación pública como aquel proceso que permite a las personas influir en el resultado de los planes y proyectos, con el propósito de mejorar los procedimientos de decisión y de tener en cuenta el conocimiento del usuario, la experiencia compartida y las evidencias científicas (Ridder et al, 2005).

En este sentido, el artículo 14 de la Directiva Marco del Agua va más allá de los requisitos de información, consulta y transparencia recogidos en la ley 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente o en la Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La DMA define como público interesado o afectado a cualquier persona física o jurídica que tiene un interés o una implicación en un problema bien porque está directamente afectado o porque su participación puede influir en el resultado. Todas las partes interesadas en la gestión del agua (usuarios, administraciones públicas, afectados en general) deberían ser partícipes del proceso de planificación, como también debe serlo el público en general y ello debido a que dicha implicación ciudadana mejora la administración de agua y ayuda a resolver conflictos a través del diálogo, consiguiendo un mayor apoyo social en la gestión de los recursos (CIS, 2003; Ridder et al, 2005), una mejor comprensión y confianza en las decisiones tomadas y todo ello a través de un beneficioso proceso de aprendizaje social (Luyet et al., 2012; Pahl-Wostl et al, 2007).

La Comisión Europea, a través del *Documento Guía n.º 8 de la estrategia común de implantación de la DMA* (CIS, 2003) realiza una serie de recomendaciones metodológicas sobre como deben desarrollarse dichos procesos participativos. En primer lugar establece como requisito que la ciudadanía debe disponer del tiempo, los espacios y los medios necesarios para su implicación activa; la participación debe darse en todas las etapas (elaboración del diagnóstico de partida, determinación de los objetivos, diseño del plan de medidas, implementación y seguimiento); debe ser un proceso transparente; y, finalmente, estará acompañada de actuaciones de sensibilización y educación ambiental.

La DMA recoge la necesidad de informar sobre los resultados del proceso participativo, no solo a las instituciones europeas, sino también a los propios ciudadanos. Se han propuesto diversos indicadores de calidad que evalúan la calidad de la participación pública durante el nuevo proceso de planificación. Indicadores que tienen en cuenta la información facilitada, la selección de los participantes, el nivel de satisfacción de los involucrados, las contribuciones hechas por los agentes implicados e incluso la proporcionalidad de los recursos destinados a la participación activa en relación con los recursos totales destinados al plan hidrológico (CIS, 2003).

El desarrollo de procesos de participación pública en el Estado Español

La Directiva Marco del Agua es una importante y ambiciosa legislación que ha requerido de los estados miembros el desarrollo de nuevas formas de gobernanza, cuya implementación ha sido bastante lenta y dificultosa en Europa (Bourblanc et al, 2013) y también en el territorio español (Hernández-Mora et al, 2010; Spluga et al, 2011; Spluga & Subirats, 2010). Son varios los estudios que ya han analizado y comparado la calidad de los procesos participativos en las distintas demarcaciones hidrográficas (Prat, 2012; Marquez & Gámez, 2013; Hernández-Mora, 2012) y muchos de ellos destacan el importante paso que ha supuesto la DMA de cara a la democratización de la gestión del agua, dotándolos de una mayor transparencia y un aumento notable de la información disponible (especialmente a través de Internet) para cualquier persona interesada.

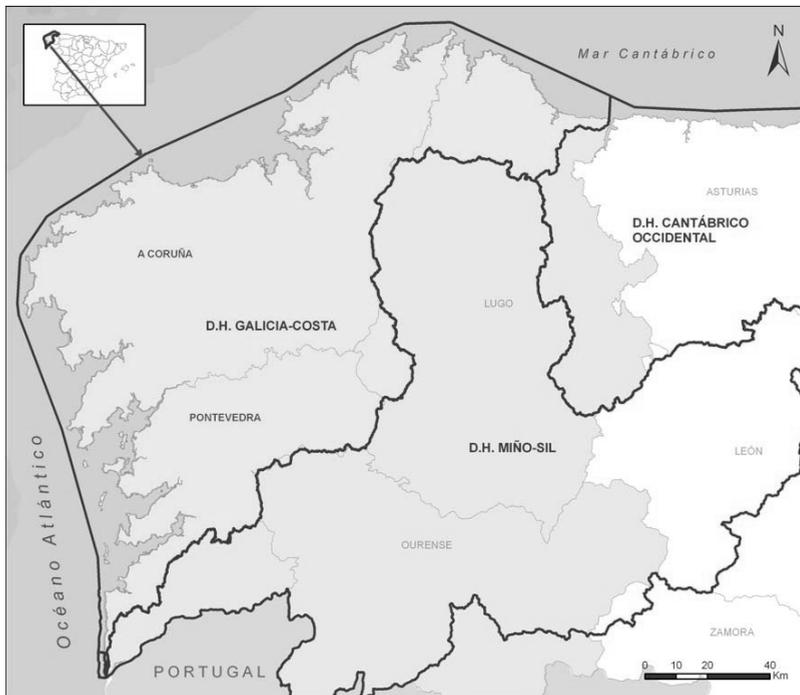
Cabe señalar que en España existía ya una larga tradición de participación de los usuarios en la gestión del agua, a través de la representación de las comunidades de regantes, la industria o las compañías hidroeléctricas en los órganos consultivos de las confederaciones hidrográficas o en el "Consejo del Agua". Sin embargo, pese a la transposición de la Directiva Marco del Agua al ordenamiento español, este espacio de participación no se ha abierto suficientemente a aquellos usuarios sin intereses económicos ni tampoco al público en general, estando ciertamente limitado el acceso de este último a los procesos de toma de decisiones (Espluga-Subirats, 2008). Así, parecería que las autoridades competentes han hecho prevalecer los intereses privados por encima de los intereses sociales o altruistas, como la conservación ambiental o los valores culturales (Mora & Ballester, 2012).

Diversos estudios (Espugla & Subirats, 2008; Hernández Mora & Ballester, 2012; De Stefano, 2012) señalan que en algunos territorios del Estado, la participación pública se ha caracterizado por desarrollarse durante cortos periodos de tiempo y únicamente en las últimas fases de la planificación, sin permitir una discusión real y una diagnosis común sobre los problemas y sin que las personas fuesen involucradas realmente en los procesos de decisión. Algunas oficinas de planificación no han sido capaces de integrar adecuadamente los procesos participativos dentro de la gestión integral de los recursos hídricos y, en otros casos, la falta de compromiso político y de apoyo institucional a los procesos participativos (Hernández-Mora, 2012) pudo haber producido una pérdida de credibilidad en el proceso por parte de los participantes (Espluga et al, 2011).

En Galicia existen dos demarcaciones hidrográficas: Galicia-Costa y Miño-Sil (ver Figura 1). Galicia-Costa -dependiente de la Xunta de Galicia y gestionada por el organismo autónomo Augas de Galicia- abarca las cuencas internas gallegas. Cubre una superficie de 12.988 km² en la que residen un total de 2.036.770 habitantes (156 habitantes/km²). Por otro lado, la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil -dependiente del gobierno central- cubre un área de 17.619 km², con una población de 858.310 residentes (49 residentes/km²) y que se corresponde con el territorio de las cuencas del Miño y el Limia.

El nuevo proceso de planificación comienza en Galicia (tras la transposición de la Directiva Marco del Agua a la legislación española) con la publicación y consulta pública de los Documentos Iniciales de Planificación (calendario, programa de trabajo y plan de participación pública) por parte de las dos administraciones competentes. A continuación se sometió a consulta pública y se aprobaron los Esquemas Provisionales de Temas Importantes (EPTI) y, finalmente, los documentos correspondientes con los borradores de los planes hidrológicos de Galicia-Costa y Miño-Sil fueron publicados, sometidos a consulta pública y aprobados en 2011 y 2012 respectivamente.

Figura 1. División del territorio de Galicia en dos demarcaciones hidrográficas Galicia-Costa y Miño-Sil



Fuente: Augas de Galicia

2. METODOLOGÍA

El presente artículo analiza los objetivos, herramientas y actividades desarrolladas durante los procesos de información, consulta y participación pública de los planes hidrológicos aprobados por Augas de Galicia y la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil. Se trata de analizar si los gestores públicos han sido capaces de implicar a los ciudadanos en dichos procesos de planificación, teniendo en cuenta su experiencia, opiniones, valores e intereses. Se realiza una evaluación del cumplimiento de los objetivos establecidos por la DMA respecto de la participación activa de la ciudadanía.

La metodología empleada en este estudio consistió en el análisis en profundidad de toda la documentación proporcionada por ambas oficinas de planificación hidrológica, especialmente durante los años 2010 a 2012. Se han revisado las páginas webs corporativas para obtener información sobre las actividades desarrolladas y, finalmente, se han contrastado dichos datos con la documentación oficial publicada en los documentos definitivos de los planes hidrológicos aprobados en 2012 (Galicia-Costa) y 2013 (Miño-Sil), en sus anexos y apéndices.

El análisis se ha realizado atendiendo a los diferentes aspectos: (1) la información puesta a disposición del público; (2) selección de participantes; (3) diseño del proceso participativo; (4) contribuciones del público a los planes hidrológicos; (5) satisfacción con los procesos participativos y los resultados del mismo.

3. ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE INFORMACIÓN, CONSULTA Y PARTICIPACIÓN PÚBLICA DESARROLLADOS EN LAS DOS CUENCAS GALLEGAS

En este artículo se realiza una revisión de la participación pública impulsada por los organismos de la cuenca gallega y estatal durante el periodo de elaboración y consulta pública del borrador del Plan Hidrológico de cuenca, que se desarrolló principalmente durante los años 2010 a 2012 (una vez aprobado el ETI). Se analizan los tres niveles de participación diferenciados en la propia Directiva Marco del Agua (DMA): **información Pública** (información disponible sobre el plan y los procesos de decisión pública), **consulta pública** (período oficial de presentación de alegaciones por parte de interesados y público en general ante un plan o decisión de las autoridades) y **participación activa** (implicación de las personas y entidades interesadas o afectadas y el público en general en los procesos de decisión).

Información proporcionada por las oficinas de planificación hidrológica

Toda la información referente al proceso de planificación pública ha sido publicada principalmente a través de las páginas web oficiales de Augas de Galicia (que elaboró una Web ad hoc para el proceso de planificación hidrológica) y de la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, donde se incorporó toda la normativa de interés y los documentos relativos a la planificación publicados a lo largo de las diferentes fases del proceso planificador, como los documentos de referencia, el Esquema de Temas Importantes y el Proyecto de Plan Hidrológico, así como folletos informativos de carácter general sobre Directiva Marco del Agua.

Con el objetivo de adaptar el contenido de los planes hidrológicos a los diferentes niveles de conocimiento, ambas oficinas de planificación publicaron documentos de síntesis de los mismos. Sin embargo, cabe decir que sólo en la última fase del proceso se hizo un mayor esfuerzo por publicar documentos más divulgativos o didácticos (ver tabla 1). La Confederación Hidrográfica del Miño-Sil publicó en su página web un documento divulgativo sobre el Plan Hidrológico (que actualizó una vez aprobado el plan) en español, gallego, portugués e inglés en la página Web de la CHMS y que se distribuyó a los participantes de las mesas sectoriales celebradas durante la consulta pública.

Dicha oficina de planificación hizo, asimismo, un envío masivo por correo ordinario del borrador del Plan Hidrológico (formato pendrive) dirigido a más de 500 instituciones públicas, agentes interesados y organizaciones sociales implicados en la gestión o usos del agua. Ambas administraciones realizaron comunicados ante los medios de comunicación para dar a conocer el período de consulta pública. Miño-Sil publicó de manera simultánea a la apertura del periodo de consulta pública dos informes complementarios sobre el Proyecto de Plan Hidrológico (*“Información más relevante de la propuesta del Proyecto de Plan Hidrológico de la Demarcación Hidrográfica del Miño – Sil; y el informe “Información sobre el proceso de información y participación pública en la elaboración del PHMS”*). Al finalizar el proceso de participación activa, Miño-Sil publicó un documento resumen de las actuaciones realizadas y de los resultados de las mismas (Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, 2011).

Tabla 1: acciones informativas y participativas desarrolladas en las demarcaciones hidrográficas de Galicia-Costa y Miño-Sil durante los años 2010-2012

Acciones informativas y de participación pública		Galicia-Costa	Miño-Sil
Fuentes de información disponibles	Página Web institucional	x	x
	Notas de prensa y comunicados públicos	x	x
	Informes periódicos	x	x
	Resumen ejecutivo del Plan Hidrológico	x	x
	Documento divulgativo del Plan Hidrológico aprobado	-	x
	Resumen del proceso de participación pública	-	x
Acciones participativas desarrolladas en 2010-2012	Mesas sectoriales con agentes afectados/interesados	-	5
	Jornadas abiertas de participación pública (territorializadas)	-	6
	Mesas de debate multi-sectoriales (territorializadas)	10	2
	Grupos de trabajo	2	2
	Congresos, conferencias	3	1

Selección de agentes y participación ciudadana en el debate público

Las oficinas de planificación de Augas de Galicia y de Miño-Sil establecieron tres categorías de potenciales personas y entidades implicadas o interesadas diferenciando entre administraciones públicas, agentes económicos y sociedad civil, a los que invitaron a participar en diferente medida en el debate público. Las opiniones de dichos agentes clave (usuarios, agentes económicos) fueron atendidas en ambos casos desde los momentos iniciales del proceso (*invitándolos a participar en la elaboración del Esquema de Temas Importantes de la Demarcación*), especialmente aquellas personas o empresas cuyas actividades o intereses estaban afectados por el plan (empresas de gestión hídrica, administraciones locales, compañías hidroeléctricas, comunidades de regantes, etc). Asimismo, también se tuvieron en cuenta las opiniones de expertos y técnicos y de la comunidad científica durante la elaboración de los planes de cuenca.

En la última etapa de la planificación la Confederación Hidrográfica del Miño- Sil trató de abrir este proceso participativo a un público más amplio, como sindicatos y asociaciones profesionales, agricultores, consumidores, grupos ecologistas, investigadores y ciudadanos en general (Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, 2011).

Participación Pública en la elaboración de los planes hidrológicos de cuenca

Con carácter previo a la consulta formal de sus respectivos planes hidrológicos, Augas de Galicia y Miño-Sil promovieron actividades de participación pública en diversas localidades de Galicia, dividiendo para tal fin el territorio en sub-cuencas (Galicia-Costa) o por comarcas (Miño-Sil) en las que se desarrollaron principalmente jornadas abiertas y mesas sectoriales, pero con diferencias en los procesos participativos planteados por una y otra administración hidráulica.

Durante la última fase del proceso planificador, que se corresponde con la elaboración del borrador del plan hidrológico y el periodo de consulta pública oficial del mismo (2010-2011), Augas de Galicia celebró seis de mesas de debate multisectoriales con el objetivo de informarles sobre los principales aspectos y novedades recogidos en el futuro plan hidrológico (ver tabla 2) Un hito importante dentro de este proceso fue la organización, en 2010, de la *“Conferencia del Agua”*, que reunió a numerosos expertos de las diferentes áreas de trabajo relacionadas con la gestión del agua. En total, casi 550 personas participaron en las reuniones y conferencias organizadas por Augas de Galicia sobre el borrador del plan Hidrológico, centralizadas en las tres principales ciudades del norte, centro y sur de la cuenca (A Coruña, Santiago y Vigo). La mayoría de estos participantes representaban a administraciones públicas, empresas, colegios profesionales, científicos y un reducido número de asociaciones y agentes sociales.

Respecto a la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, es preciso señalar en primer lugar que dicho organismo se ha visto inmerso, durante los años 2008 y 2009, en un proceso de división de la antigua Confederación Hidrográfica del Norte que derivó en la creación de la actual Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, y que supuso una cierta paralización del proceso planificador durante la creación del nuevo organismo y la asunción de las nuevas competencias. Tras ello, la nueva oficina de planificación hidrológica desarrolló un plan de participación pública que cubrió una gran parte del territorio de la demarcación y que se basó principalmente en la celebración de jornadas abiertas a la ciudadanía y mesas sectoriales con diferentes agentes claves.

Durante la redacción del plan hidrológico, Miño-Sil celebró un total de seis *“Jornadas abiertas”*, en diferentes comarcas de Galicia y el Bierzo (Valdeorras, Ribeiro, A Terra Chá, Bierzo, Sarria -Terra de Lemos y Baixo Miño) con el objetivo de informar a la ciudadanía sobre el proceso de planificación hidrológica. Asimismo, con el fin de discutir con agentes claves, aspectos específicos del Plan, se organizaron nueve *“mesas sectoriales”* con diversos agentes económicos, investigadores y organizaciones ecologistas. A ello hay que sumar la celebración dos grupos de trabajo y de una jornada informativa en Ourense (2011) que reunió a numerosos ponentes, expertos y personas afectadas (ver tabla 3) antes los que se presentó el borrador del Plan.

Miño-Sil logró implicar a un total de 800 personas que contribuyeron al proyecto con más de 150 propuestas y sugerencias (Miño-Sil, 2012). Las personas y entidades participantes representaban a corporaciones locales, asociaciones empresariales, sindicatos, agricultores, vitivinicultores, comunidades de regantes, pizarreros, empresas hidroeléctricas o de gestión hídrica. Entre las numerosas entidades sociales implicadas se encontraban las ONGs ecologistas, asociaciones vecinales, asociaciones culturales y comunidades de usuarios de agua.

Implicación y satisfacción con los procesos participativos

La Directiva Marco del Agua establece la necesidad de informar respecto del desarrollo y evaluación de resultados de los procesos participativos, con el objeto de aportar transparencia

e informar a los participantes y a la ciudadanía de las actividades desarrolladas, la respuesta recibida, las contribuciones presentadas por los implicados y la traslación de dichas aportaciones al plan hidrológico. En Galicia, las administraciones hidrológicas midieron los resultados del proceso participativo a través de “cuestionarios de satisfacción” cubiertos en diferente medida por los asistentes a las jornadas participativas.

Durante la última fase del proceso de planificación, Galicia-Costa diseñó y distribuyó dos “encuestas a los participantes de las mesas, una de ellas en el momento de presentación del proceso, previamente a la publicación del Plan, y la otra cuando, una vez publicado el documento se dio inicio a la fase de Consulta pública” (Augas de Galicia, 2012b pg. 84). La primera fue cubierta por un total de 19 personas que asistieron a las mesas temáticas organizadas por dicho organismo y que principalmente representaban a sectores afectados (50%) y administraciones públicas (35%). A pesar del reducido número de respuestas existe una satisfacción media-alta (51%) con el proceso participativo, aunque un alto porcentaje no respondiese a dicha pregunta (49%).

El segundo cuestionario (distribuido en las mesas multisectoriales celebradas durante la consulta pública del plan) fue respondido por un total de 25 personas y evaluaba- entre otras cuestiones de carácter técnico- la percepción de los participantes de su grado de influencia en el proceso planificador. Según el 92% de los encuestados, la participación pública activa a través de mesas de trabajo territoriales constituye un primer paso en la difusión y elaboración de un Plan Hidrológico consensuado (Galicia-Costa, 2012b pg. 98).

La Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, por su parte, distribuyó en las jornadas y mesas sectoriales convocadas para informar y debatir sobre el proyecto de plan hidrológico (años 2010 y 2011), un cuestionario anónimo que recababa la opinión de los participantes de cada reunión respecto de la organización de la sesión (publicidad, tiempo, participantes, lugar de celebración), el desarrollo de la jornada o reunión (objetivos, información proporcionada, contenido técnico) y los resultados (comprensión, utilidad, interés en volver a participar en otras reuniones similares).

Casi el 70% de las 800 personas participantes cubrieron la encuesta, mostrando una alta satisfacción con todos los items planteados (puntuaciones superiores a 4 en una escala de 1-5), especialmente en los aspectos organizativos, los objetivos y la utilidad de la jornada. Fueron más críticos al valorar aspectos como la publicidad de la jornada o la claridad de los datos mostrados o la accesibilidad de la administración del agua al ciudadano, algo que concuerda también con la necesidad manifestada de que la administración realice más jornadas para debatir sobre la gestión del agua, y su interés en volver a participar en futuras jornadas de este tipo (Miño-Sil, 2012, Anexo 11, pág. 65 a 83).

Contribuciones y propuestas realizadas por la ciudadanía y agentes clave durante el periodo de consulta pública

Durante la consulta pública formal del Borrador del Plan Hidrológico de Demarcación y del Informe de Sostenibilidad Ambiental de Galicia-costa (2011) y de Miño-Sil (2012), ambas administraciones recibieron un número de propuestas y alegaciones bastante similar. Galicia-Costa recibió 54 propuestas y Miño-Sil recibió 74 alegaciones. En ambos casos, la mayoría de ellas procedentes de diferentes administraciones públicas, asociaciones empresariales, ONG ecologistas y partidos políticos.

Tabla 2: Actuaciones de participación pública desarrolladas por Augas de Galicia durante la última fase del proceso de planificación

Participación pública sobre el Plan Hidrológico de Galicia-Costa (2010-2011)			
Metodología seleccionada	Acción desarrollada	Localización	Número de participantes
Jornadas/ Conferencias	“Conferencia del Agua”	Santiago de Compostela	200
	“Jornadas de Planificación Hidrológica”		100
	II Jornadas “Agua, medio ambiente y participación pública”	Abegondo	60
Mesas Multisectoriales (territorializadas)	1ª Mesa intersectorial de participación pública: “Información sobre la gestión del agua en la cuenca norte de Galicia-Costa”	A Coruña	24
	1ª Mesa intersectorial de participación pública: “Información sobre la gestión del agua en la cuenca centro de Galicia-Costa”	Santiago de Compostela	13
	1ª Mesa intersectorial de participación pública: “Información sobre la gestión del agua en la cuenca sur de Galicia-Costa”	Vigo	15
	2ª Mesa intersectorial de participación pública en la cuenca norte de Galicia-Costa	A Coruña	20
	2ª Mesa intersectorial de participación pública en la cuenca Centro de Galicia-Costa	Santiago de Compostela	19
	2ª Mesa intersectorial de participación pública en la cuenca Sur de Galicia-Costa	Vigo	11
	3ª Mesa intersectorial de participación pública en la cuenca Norte de Galicia-Costa	A Coruña	14
	3ª Mesa intersectorial de participación pública en la cuenca Centro de Galicia-Costa	Santiago de Compostela	15
	3ª Mesa intersectorial de participación pública en la cuenca Sur de Galicia-Costa	Vigo	11

Participación pública sobre el Plan Hidrológico de Galicia-Costa (2010-2011)			
Metodología seleccionada	Acción desarrollada	Localización	Número de participantes
Grupos de trabajo	Grupo de trabajo de puertos y costas	Santiago de Compostela	20
	Grupo de trabajo de conservación de la naturaleza	Santiago de Compostela	20

Tabla 3. Actuaciones de participación pública desarrolladas por la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil durante la última fase del proceso de planificación

Participación pública sobre el Plan Hidrológico de Miño-Sil (2010-2012)			
Metodología seleccionada	Acción desarrollada	Localización	Número de participantes
Mesas Multisectoriales	Mesa Sectorial sobre el Régimen de Caudales Ecológicos	Lugo	25
		Ourense	55
Jornadas Abiertas de Participación Pública sobre el Plan Hidrológico (territorializadas)	Jornada abierta de participación pública	O Barco de Valdeorras	72
	Jornada abierta de participación pública	Ribadavia	66
	Jornada abierta de participación pública	Cubillos del Sil	34
	Jornada abierta de participación pública	Guitiriz	100
	Jornada abierta de participación pública	Sarria	55
	Jornada abierta de participación pública	Tomiño	225
Grupos de trabajo (workshops)	Grupo de Trabajo sobre “Calidad, gestión y tratamiento de aguas” con la Plataforma “ENVITE”	Santiago de Compostela	10
			12
Jornadas/ Conferencias	Jornadas de información pública sobre el Proyecto de Plan Hidrológico “Gestión responsable del agua para un futuro sostenible”	Ourense	170

Participación pública sobre el Plan Hidrológico de Miño-Sil (2010-2012)			
Metodología seleccionada	Acción desarrollada	Localización	Número de participantes
Mesas Sectoriales	Mesa Sectorial con el Sector Pizarrero	O Barco de Valdeorras	9
	Mesa Sectorial con el sector viti-viniculador (C.R. D.O. Ribeiro)	Ribadavia	7
	Mesa Sectorial con la Asociación Galega de Investigadores da Auga (Agaia)	Ourense	24
	Mesa Sectorial con entidades ecologistas y conservacionistas	Ourense	10
	Mesa Sectorial con las comunidades de regantes	Ourense	11

4. RESULTADOS

Las confederaciones hidrográficas Augas de Galicia y Miño-Sil desarrollaron procesos de participación pública de manera prácticamente simultánea en Galicia, desde 2007 hasta 2012 aunque con notables diferencias en su planteamiento. Atendiendo a lo establecido en la DMA, ambas administraciones diferenciaron entre información pública (información disponible sobre el plan y los procesos de decisión pública), consulta pública (período oficial de presentación de alegaciones por parte de interesados y público en general ante un plan o decisión de las autoridades) y participación activa (implicación de las personas y entidades interesadas o afectadas y el público en general en los procesos de decisión). En ambos casos la participación activa de la ciudadanía se impulsó en la última etapa del proceso planificador (años 2010 y 2011), salvo algunas actuaciones realizadas para dar a conocer el Esquema de Temas Importantes de la Demarcación (ETI) en el año anterior.

La transposición de la Directiva Marco del Agua (DMA) al ordenamiento español ha contribuido significativamente a la mejora de la calidad y cantidad de información disponible sobre los planes hidrológicos de cuenca. La información es fundamental para que la participación ciudadana pueda ser viable y eficaz, proporcionando la información técnica necesaria para favorecer el debate público y la construcción de la opinión pública, especialmente cuando dicha información es proporcionada por los canales de comunicación accesibles y adecuados y está adaptada a las capacidades y necesidades de los usuarios, en formatos “amigables”, y actualizada con regularidad (CIS, 2003).

Tanto Galicia-Costa como Miño-Sil hicieron un importante esfuerzo para proporcionar información y estudios técnicos precisos para una correcta valoración de las problemáticas relacionadas con la gestión del agua en las cuencas gallegas. Asimismo, también publicaron y distribuyeron información “no técnica” y resúmenes más divulgativos sobre el contenido de los planes hidrológicos. Sin embargo, esto no conlleva necesariamente una mejor comprensión y conocimiento de los objetivos de la planificación por la ciudadanía, pues el

público en general ha sido excluido de la mayoría de los procesos participativos desarrollados en el territorio de las cuencas gallegas, o solamente se les ha implicado en la última etapa de la planificación, cuando la mayoría de las decisiones ya estaban adoptadas.

Los planes hidrológicos son extensos documentos de carácter técnico y normativo, difícilmente comprensibles por el público no especializado, lo que dificulta la comprensión y la participación de los ciudadanos en el proceso. Por ello, se echa en falta la elaboración de documentos fácilmente comprensibles dirigidos a audiencias no-técnicas, siendo preciso un mayor esfuerzo por parte de ambas administraciones públicas para hacer más accesible y atractivo el contenido de los planes de gestión desde los momentos iniciales, cuando resulta más factible incorporar la sabiduría, la experiencia y las percepciones de las personas afectadas o interesadas.

En cuanto a los agentes implicados en el proceso, de acuerdo con la DMA, el agua es un asunto público que concierne a todo el mundo, por lo que los procesos de consulta y participación ciudadana deben abrirse no sólo a afectados e interesados, sino también a toda la ciudadanía, a diferencia de lo que tradicionalmente se venía haciendo en las administraciones hidráulicas, donde se invitaba a “opinar” a determinados usuarios como las compañías hidroeléctricas o las comunidades de regantes.

Augas de Galicia y la Confederación Hidrológica del Miño-Sil realizaron un proceso inicial de identificación de potenciales agentes interesados e implicados estableciendo tres categorías: administraciones públicas, agentes económicos y sociedad civil. Durante la segunda fase del proceso planificador- correspondiente con la elaboración del Esquema de Temas Importantes (ETI)- invitaron a participar en el proceso a agentes clave, principalmente aquellos cuyas actividades o intereses podrían verse afectados por el plan hidrológico (empresas relacionadas con la gestión del agua, administraciones locales, comunidades de regantes, compañías hidroeléctricas). Las oficinas de planificación de ambas administraciones hidrológicas celebraron a lo largo de los años 2010-2012 diversas mesas sectoriales y jornadas dirigidas a informar sobre los principales aspectos de la gestión del agua y del contenido del borrador del futuro plan hidrológico de cuenca.

Cabe señalar que solamente Miño- Sil hizo un esfuerzo real por tratar de abrir el proceso participativo a un sector más amplio de la ciudadanía, celebrando jornadas abiertas en diferentes comarcas y localidades e invitando a participar a diferentes agentes sociales (trabajadores, agricultores, consumidores, asociaciones ambientalistas, culturales, vecinales, investigadores). Estas jornadas se desarrollaron principalmente en la última etapa del proceso de planificación y durante periodos cortos de tiempo, circunstancias coincidentes con diferentes experiencias impulsadas en otras partes del Estado (Espluga y Subirats, 2008; Hernández-Mora et al, 2010).

En consecuencia, las alegaciones presentadas por la ciudadanía durante la consulta oficial de los nuevos planes hidrológicos de cuenca fueron escasas (54 en el caso de Galicia-Costa y 74 en el caso de Miño-Sil) si se tiene en cuenta el territorio y el número de residentes en ambas demarcaciones y fueron realizadas únicamente por administraciones públicas, sectores implicados o afectados por el contenido del plan (entidades empresariales, comunidades de aguas...) y asociaciones ecologistas principalmente.

Los cuestionarios de satisfacción cumplimentados por los participantes en las actuaciones de información y participación activa desarrolladas por ambas oficinas de planificación, muestran que los participantes están altamente satisfechos con el proceso, aunque en el caso de Galicia-Costa, los cuestionarios fueron solamente contestados por un total de 51

personas. En Miño-Sil los resultados fueron más representativos, al ser cubiertos por cerca de 400 personas (el 70% de los participantes).

5. REFLEXIÓN FINAL

La implementación de la Directiva Marco del Agua en Galicia significó un importante paso desde el punto de vista de la participación ciudadana en un asunto de interés general como la gestión del agua, especialmente en lo que respecta a la información y consulta de los nuevos planes hidrológicos. Sin embargo, cabe decir, que no existió en Galicia una verdadera participación activa, en el sentido recogido por la propia DMA. Para ello, los procesos participativos deberían haberse desarrollado durante periodos más prolongados en el tiempo, pues así se favorece un mayor intercambio de conocimiento y el debate sobre las problemáticas, potenciando el papel de los implicados en la conservación del recurso y, desde luego, trasladando estos debates a la arena pública, con el desarrollo de procesos más transparentes y abiertos a la ciudadanía.

La participación activa requiere, asimismo, una mejora de la calidad de la información disponible y que ésta sea transmitida a través de los canales de comunicación habituales para la ciudadanía. Así, los medios de comunicación siguen siendo la primera y más relevante fuente de información y educación ambiental (García Mira & Lema Blanco, 2007) y deben ser tenidos en cuenta, especialmente cuando se busca una mayor implicación y sensibilidad ciudadana ante un problema ambiental o un asunto público (Lema Blanco, 2005; Lema Blanco & Meira Cartea, 2007), como lo es el uso del agua y la conservación de los recursos naturales.

En este sentido, un plan de participación ciudadana requiere también de una estrategia de comunicación bidireccional que tenga en cuenta las nuevas tecnologías de la comunicación y las nuevas herramientas disponibles para el intercambio de información con el ciudadano/a y la obtención de cierto *feedback*. Un ejemplo de ello son las redes sociales, que ya están siendo utilizadas por las administraciones ambientales europeas, pero que han sido olvidadas por los promotores de los procesos participativos, especialmente cuando se ha iniciado un nuevo proceso planificador (2015-2021) que todo parece indicar que seguirá la misma línea que el anterior.

Maximizar el aprendizaje social implícito en la participación pública requiere considerar los procesos de comunicación y participación dentro del entorno social de los actores implicados (Moster et al, 2007) y de la conveniencia de las metodologías diseñadas para la facilitación de los procesos, el procesamiento de la información y la gestión del conocimiento generado (Pahl-Wostl et al, 2007). En los casos referidos a la gestión del agua, la experiencia ha demostrado que es importante diseñar procesos participativos flexibles y coherentes. Es preciso, asimismo, una reforma de las estructuras participativas formales existentes, es indispensable incorporar nuevos agentes y participantes al debate público, favorecer la participación y el aprendizaje de todas las personas y, finalmente, diseñar debates públicos con una perspectiva a largo plazo.

Es bien conocido que la participación efectiva solo existe cuando se apuesta por procesos activos, ricos y prolongados en el tiempo. Sólo en este caso seremos capaces de involucrar a la ciudadanía en la gestión de los recursos hídricos, resolver conflictos a través del diálogo y lograr un mayor apoyo social a la gestión pública (CIS, 2003). Consecuentemente, los gestores públicos deberían hacer un mayor esfuerzo por reformar las estructuras participativas

actuales (consejos del agua y consejos de demarcación, principalmente) e involucrar a la sociedad en general en la gestión pública (Tippett et al., 2005; Ridder et al, 2005).

Todo ello requiere de un cambio fundamental en las actitudes de los gestores, así como un cambio en las metodologías de toma de decisiones y el propio diseño de los procesos participativos. En este sentido, la Educación Ambiental y la Psicología Social pueden jugar un rol importante en el diseño de nuevas metodologías y estrategias de participación ciudadana (García Mira et al., 2007) que ayuden a la mediación y gestión de posibles conflictos de intereses y a la búsqueda de soluciones consensuadas (Tippett et al., 2005).

6. REFERENCIAS

- Augas de Galicia (2012 a). Plan Hidrológico de Galicia-Costa (Galicia-Coast Management Plan). Anexo I. Apéndice XI.3 Participación Activa. En URL: <http://www.planhidrologicocg.com/web/documentacion>
- Augas de Galicia (2012b). Plan Hidrológico de Galicia-Costa (Galicia-Coast Management Plan). In URL: <http://www.planhidrologicocg.com/web/documentacion>
- Bourblanc, M., Crabbé, A., Liefierink, D., & Wiering, M. (2012). The marathon of the hare and the tortoise: implementing the EU Water Framework Directive. *Journal of Environmental Planning and Management*, (ahead-of-print), 1-19.
- CIS (2003). Participación ciudadana en relación con la Directiva Marco del Agua: Documento guía n.º 8 de la Estrategia Común de Implantación de la Directiva Marco del Agua. En URL: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos8publicspar/_EN_1.0_&a=d
- Comisión Europea (2000). Directiva 2000/60/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo del 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas URL: http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/environment/l28002b_es.htm
- Confederación Hidrográfica del Miño-Sil (2013). Plan Hidrológico de la parte española de la Demarcación Hidrográfica del Miño-Sil. URL: <http://www.chminosil.es/contenido.php?mod=0&id0=4&id1=122>
- Confederación Hidrográfica del Miño-Sil (2011). Información, consulta y participación pública. Memoria del Proceso de Participación Pública sobre el Plan Hidrológico 2010-2015. URL: <http://www.chminosil.es/es/chms/planificacionhidrologica/participacionpublica/informacion-consulta-y-participacion?download=104:memoria-del-proceso-de-participacion-publica>
- De Stefano, L. (2010). Facing the water framework directive challenges: A baseline of stakeholder participation in the European Union. *Journal of environmental management*, 91(6), 1332-1340.
- De Stefano, L. & Hernández-Mora, N. (2012). Water planning and management after the EU Water Framework Directive. URL: <http://www.fundacionbotin.org/fb-water-agriculture-and-the-environment-in-spain-can-we-square-the-circle-seminarios-internaci-787798051267687.htm>
- Espluga, J. y Subirats, J. (2008) Participación ciudadana en las políticas de agua en España. *Panel científico-técnico de seguimiento de la política de aguas*, Convenio Universidad de Sevilla- Ministerio de Medio Ambiente, Fundación Nueva Cultura del Agua <http://www.unizar.es/fnca/varios/panel/53.pdf>
- Espluga, J., Ballester, A., Hernández-Mora, N., & Subirats, J. (2011). Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 134(1), 3-26.
- García Mira, R. & Lema Blanco, I. (2007). The role of information and trust in the process of risk perception. In *Environmental psychology: putting research into practice* (pp. 74-90).
- García-Mira, R.; Stea, D.; Real, J.E.; Elguea, S. & Coreno, V. (2007). Psychology, participation and environmental policy-making: The case of the Prestige disaster. *Journal of the Academy of Social Sciences*, 2(3), 275-286.
- Hernández-Mora, N., Ferrer, G., La Calle, A., La Roca, F., del Moral, L., & Prat, N. (2010). La planificación hidrológica y la Directiva Marco del Agua en España: Estado de la cuestión. *Observatorio del Agua de la Fundación Marcelino Botín-Ciclo de Seminarios, Los nuevos planes de gestión de cuenca según la Directiva Marco del Agua*. Madrid, 23.
- Hernández-Mora, N. & Ballester Ciuró, A. (2010). Public participation and the role of social networks in the implementation of the Water Framework Directive in Spain. *Ambientalia Special Issue – Ten years of the Water Framework Directive: An Overview from Multiple Disciplines*. http://www.ugr.es/~ambientalia/imagenes/icono_pdf.jpg
- Lema Blanco, I. (2007). El periodista ante el Prestige: la función social y educadora del periodista durante la catástrofe. In *Nuevas tendencias en investigaciones en educación ambiental* (pp. 483-497). Parques Nacionales.

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

CRISTINA GARCÍA FONTÁN_(cgarciaf@udc.es)_Universidad de A Coruña, Galicia-España

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



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

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

& Resumen: En el contexto actual de crisis económica y urbana, la reflexión sobre la inversión estratégica en los equipamientos urbanos es cada vez más necesaria. Después de años de importantes inversiones públicas en infraestructuras y equipamientos, y la ausencia de una planificación territorial cohesionada de los mismos, se propone hacer un análisis del estado de la cuestión con la intención de aportar posibilidades para una mejor sostenibilidad territorial. Los equipamientos que analizamos son las Universidades y los Hospitales. Estos equipamientos crean redes, sistemas, nodos y su papel en la cohesión territorial, económica y social es esencial. Los aspectos clave de la investigación son la identidad territorial, su posición en el paisaje, la sostenibilidad, la viabilidad y el encaje urbano de esos equipamientos públicos, prestando atención a los roles de las instituciones y a los impactos en su contexto, la cohesión social, el impacto económico entre otros aspectos. La comparación de cartografías es utilizada como herramienta que muestra donde están localizados en relación con la ciudad y el territorio. La forma, el tamaño, la conectividad urbana, ocupación del suelo y huella ecológica son parámetros de comparación. Se busca un modelo diferente para la planificación territorial de estos grandes equipamientos, donde la accesibilidad debe ser equitativa para toda la población, sin distinciones entre la rural y la urbana. Para preservar lo que hemos conseguido como sociedad, de una manera sostenible, es necesaria una reflexión justificada por la necesidad de utilizar estos equipamientos como motores de cambio a escala territorial.

& Palabras clave: equipamientos públicos, cohesión territorial, universidades, redes hospitalarias

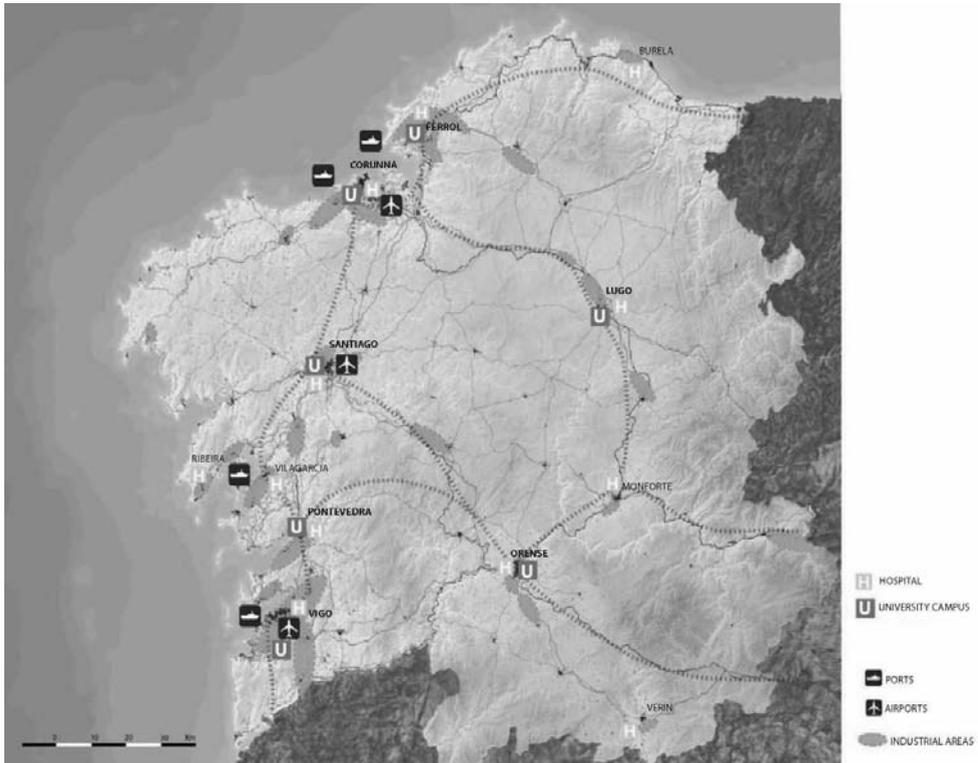
& Abstract: In the present context of economic and urban crisis, this study proposes an analysis and a reflection about the strategic investment in planning public facilities. After years of development of big facilities and infrastructures without the planning of territorial cohesion, we propose to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

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

1. INTRODUCCIÓN

Los últimos 30 años han sido muy importantes para el desarrollo regional en España. El proceso de descentralización de competencias desde el estado central a las comunidades autónomas tuvo un gran impacto en el desarrollo territorial y más aún en Galicia por ser una región periférica, o Finisterrae.

Figura 1: Posicionamiento territorial de Universidades y Hospitales



En 1981 se aprueba el Estatuto de Autonomía de Galicia que expone como competencia exclusiva la ordenación del territorio, el litoral, el urbanismo y la vivienda. La primera ley de Ordenación del territorio se aprueba en 1995 y las Directrices de Ordenación del Territorio en 2011. Pero las dinámicas de crecimiento de la ciudad no se han parado a la espera de estos documentos.

Desde 1981 a 2011, se crearon la mayor parte de los equipamientos públicos, se desarrollaron gran cantidad de polígonos de vivienda y se realizaron las infraestructuras más importantes del territorio. Y todo esto sin instrumentos de planificación territorial, ya que aparte de la planificación sectorial, lo único que había era el la planificación municipal.

Se realiza un análisis, utilizando como método la comparación de la cartografía, como se han desarrollado los dos equipamientos de mayor impacto a escala territorial, como son las universidades y los hospitales. Ya que hemos considerado que son los dos grandes sistemas que más han crecido y que han tenido un mayor impacto en la calidad de vida y cohesión

social de nuestro territorio. También tienen en común que fue en 1989 cuando se realizaron las leyes de ordenación del Sistema Universitario Galego y el Servizo Galego de Saúde.

Históricamente Galicia (un territorio con 2.778.913 habitantes) ha sido, por su situación periférica, bastante desfavorecida en relación a los equipamientos públicos. Eso se ha traducido por un lado en una sociedad con un menor índice de titulados superiores con respecto a España y Europa. También es una de las áreas de España con mayor envejecimiento poblacional, bajo índice de desarrollo industrial, etc.

2. UNIVERSIDADES Y HOSPITALES

En 1991 se rompe con el modelo centralizado de equipamiento universitario y se crea el Sistema Universitario Galego que pasa de una universidad de origen medieval en Santiago de Compostela a un sistema de 3 universidades distribuidas en siete Campus: Universidade da Coruña (A Coruña y Ferrol), Universidade de Santiago (Santiago y Lugo) y Universidade de Vigo (Vigo, Ourense y Pontevedra).

El esfuerzo que se hizo en los años 90 para paliar este déficit creando 2 universidades nuevas se ve plasmado en una realidad: se pasa de 124.848 titulados superiores en el año 1991 a 250.535 en el año 2001, más del doble. Por lo tanto, la inserción de estos equipamientos en el territorio ha tenido su impacto. Veamos ahora cómo se ha manifestado físicamente este crecimiento.

Desde finales de los 80 a principios de los 90 se han ido generando en todas las ciudades los nuevos campus universitarios. Esos nuevos campus dependían directamente de las instituciones universitarias y se situaban en terrenos cedidos en su mayor parte por instituciones públicas, municipios, provincias. En el caso del campus de Vigo y el de A Coruña, apoyados también por entidades bancarias o fundaciones privadas.

La posición de estos campus en el ámbito urbano presenta todas las variables indicadas por Pablo Campos (Campos Calvo-Sotelo, España 2000) y que son similares a las indicadas por (den Heijer 2011) donde se establecen principalmente 3 tipos de campus: alejados de la ciudad, en la periferia de la ciudad y los integrados en la ciudad.

Pero no sólo es relevante la posición sino también el tamaño, que es lo que más destaca de los campus gallegos cuando se comparan con otros campus europeos.

Se considera que ante la situación actual de crisis económica es más importante que nunca mantener estos equipamientos, buscando su máxima eficiencia y permitiendo el acceso a la educación superior a la población. El objetivo no son sólo los jóvenes de 18 a 30 años sino una franja mucho más amplia para poder mejorar la formación de quien necesite reciclar su trayectoria académica. Por lo tanto es necesaria una mayor visibilidad social y aportar esas posibilidades de cursos a los que pueda acceder la gente de más de 30 años.

No se debe reducir el número de localizaciones pero debe resolverse el alojamiento universitario en las universidades de A Coruña y Vigo para que siga siendo accesible a escala territorial con un coste de movilidad menor que aportaría la posibilidad de habitar los campus

Red Hospitalaria Gallega

En las siete ciudades también se sitúan importantes Complejos Hospitalarios, la mayoría Hospitales Universitarios, ligados a la docencia y la investigación.

La red hospitalaria vinculada a las 7 áreas urbanas principales está dimensionada de forma desigual para su población. La accesibilidad territorial a estos equipamientos es básica y no está bien resuelta en general.

En cuanto a los hospitales situados en poblaciones intermedias parece evidente que en la ría de Arousa hay un exceso de centros hospitalarios agravado más aún por ser una de las zonas más accesibles del territorio. Estos centros podrían ser transformados en otro tipo de equipamiento de tipo asistencial. Lo mismo puede considerarse del hospital Comarcal de Monforte.

En relación a su posición urbana, cuando estos equipamientos se retiran de los centros de las ciudades se pierde por completo la capacidad de aproximación peatonal, o en bicicleta, quedando casi como única opción el acceso con vehículo privado. Deberían haberse proyectado próximos a áreas intermodales, analizando primero los lugares de mayor accesibilidad territorial y ahí localizar el equipamiento y no al revés.

A nivel de infraestructuras el ferrocarril es el gran olvidado en la planificación de los equipamientos y la implantación de la alta velocidad entre las distintas ciudades hace que cambien las relaciones interterritoriales entre los equipamientos.

A Coruña y Santiago 35' en tren, cambia la necesidad de trasladarse a una u otra por motivos académicos ya que los campus son fácilmente accesibles desde las estaciones del tren, algo que es impensable en Vigo por su posición, o en Lugo por la ausencia de líneas o el más grave aún entre A Coruña y Ferrol, que aunque están conectadas por ferrocarril los tiempos lo hacen inviable.

3. EL PLANEAMIENTO

La mayoría de los campus se desarrollan a través de planeamientos parciales aprobados a principios de los 90. Este era el único instrumento de planeamiento que la ley del suelo vigente en aquel momento posibilitaba para planificar el suelo. Este instrumento, pensado principalmente para el desarrollo de polígonos de vivienda, se manifestó como poco apropiado para el desarrollo de un equipamiento cambiante y poco definido en el momento de su creación. Otro aspecto problemático fue que, si bien las administraciones públicas aportaban gran cantidad de suelo, eran las responsables de la expropiación de la totalidad del suelo que estaba delimitado en los polígonos, algo que no se llegó a materializar también en la mayoría de los casos.

Un exceso de ambición a la hora de delimitar las superficies destinadas al uso universitario, provocó que algunos de ellos aún se encuentren en complejos procesos de gestión urbanística sin resolver. Debido a la rigidez del plan parcial, los campus han sido objeto de numerosas modificaciones puntuales que no han servido tampoco para solucionar dichos problemas de gestión. A partir de 1995 y debido a la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio de Galicia se establece la figura del proyecto y plan sectorial de incidencia supramunicipal, que se supone más apropiada para la planificación de estos campus. Este instrumento tiene que ser aprobado por el Consello da Xunta de Galicia.

A través de esta figura, sólo se desarrollará el último campus que pertenece a la Universidade de Vigo, el Campus de la ETEA. Estos proyectos sectoriales se utilizaron también para la planificación de los últimos hospitales de la comunidad autónoma, como son el Hospital de Lugo y el de Vigo.

Aún no hay ejemplos de cómo funcionan estos proyectos sectoriales pero lo que es evidente es que el instrumento anterior no funcionaba y se debe tender a generar instrumentos de planificación más estratégicos y menos rígidos y que deban ser revisados cada 5 años para adaptarlos a las necesidades cambiantes.

Analizando las cartografías se ve la gran superficie que consumen estos equipamientos en relación con el tamaño de las ciudades en las que se insertan.

En el caso de las universidades es mucho más visible ya que además la intensidad de uso es mayor durante el día.

Una vez analizadas las distintas áreas de las ciudades creemos que aprovechando las sinergias de estos dos grandes equipamientos se podrían mejorar muchos aspectos de la calidad de vida en las ciudades.

Figura 3. Datos sobre Universidades y Hospitales. La dimensión del equipamiento

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



Relaciones entre Universidades y Hospitales

La relación y complementariedad entre el equipamiento hospitalario y el universitario está probada históricamente. Santiago de Compostela es un buen ejemplo de eso. El hospital y la universidad se situaban enfrentados en la plaza del Obradoiro, y se volvieron a encontrar en una posición más periférica.

Otro buen ejemplo es el caso de la implantación universitaria en Ourense y en Ferrol, rehabilitando donde se han rehabilitado antiguos hospitales de pabellones para transformarlos en facultades y otros equipamientos universitarios.

La evolución de la función, la posición y la complejidad de estos equipamientos desde la época medieval hasta ahora es impresionante (Shane 2011). Universidades y hospitales han evolucionado de enclaves a heterotopías (Foucault 1984).

Tomando como herramienta fundamental la creación de una cartografía propia, se estudia el comportamiento de los equipamientos en las tres escalas:

- Escala territorial
- Escala metropolitana
- Escala urbana

Esto se realiza tomando como herramienta fundamental la creación de una cartografía propia lo más precisa posible, donde la búsqueda de un método de representación cartográfica se considera crucial para la investigación urbanística, y manifiesta también la

necesidad de crear herramientas y bases cartográficas para poder investigar posteriormente otros fenómenos urbanos y territoriales.

La elaboración de esa cartografía supondrá una síntesis del territorio, teniendo en cuenta que la cartografía, aunque pretende representar una realidad se utiliza como objeto de estudio en sí misma.

Con la intención de realizar un análisis comparado de la implantación de estos equipamientos a escala urbana, se consideró la búsqueda de dos escalas de aproximación: una más general que se decide que es: 1:40.000, que da una visión a escala urbana y que funciona en todas las ciudades, y otra escala local que será: 1/10.000, que aporta más datos.

El método propuesto para el análisis a escala territorial y urbana requiere formular cuáles son los elementos mínimos con los que se puede elaborar una cartografía que describa de una forma fiel la morfología de las ciudades, y de las claves para una lectura de los equipamientos a escala urbana y local. La representación como un método para comprender la realidad muy compleja y que constituirá una base de reflexión en sí misma.(Desvigne 2011)

Del análisis de esta cartografía se extraen importantes conclusiones y se ve la diversidad y la complejidad que tiene analizar estos dos equipamientos (hospitales y universidades) a los que no se les prioriza de la misma manera en todas las ciudades o áreas metropolitanas.

Desde la fig. 4 a la fig.10 se representa esa escala más territorial 1:40.000. En rojo están representados los campus universitarios y en amarillo los hospitales. La superficie consumida por las universidades y su posición periférica destaca sobre la posición de los hospitales.

En las fig. 11 a 17 se observa más en detalle el encaje urbano de cada uno de los campus universitarios en las siete ciudades gallegas.

Figura 4: A Coruña Universidades y Hospitales

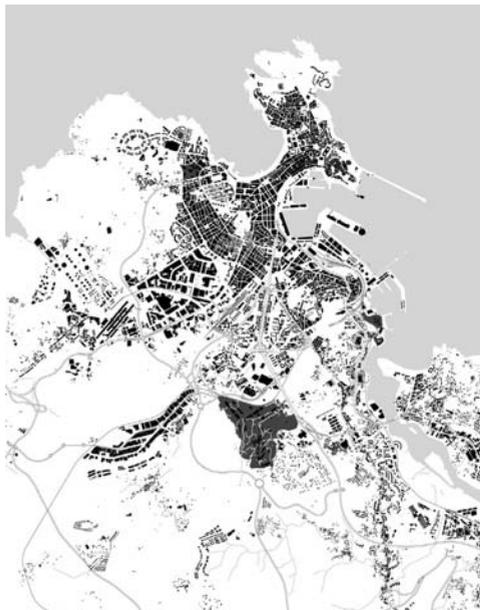


Figura 5: Ferrol Universidades y Hospitales



Figura 6: Santiago Universidades y Hospitales



7: Lugo Universidades y Hospitales

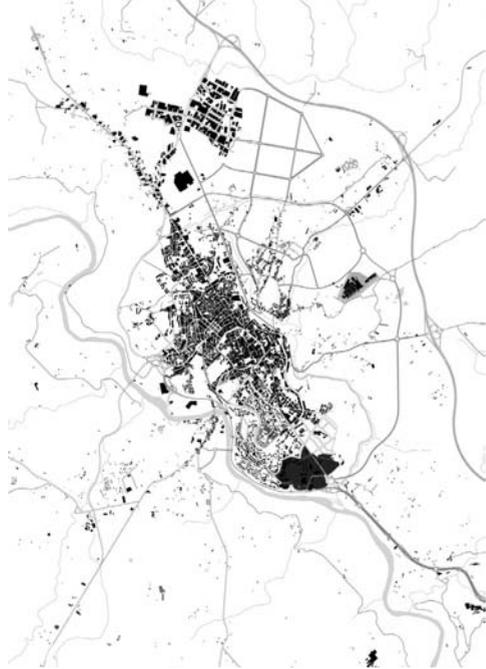


Figura 8: Pontevedra Universidades y Hospitales

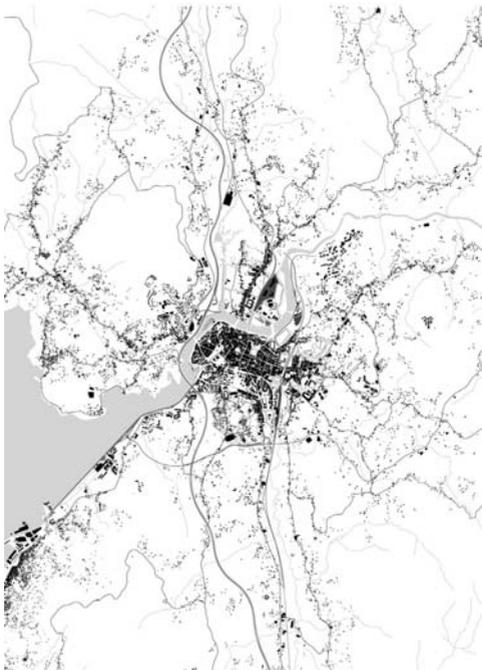


Figura 9: Ourense Universidades y Hospitales

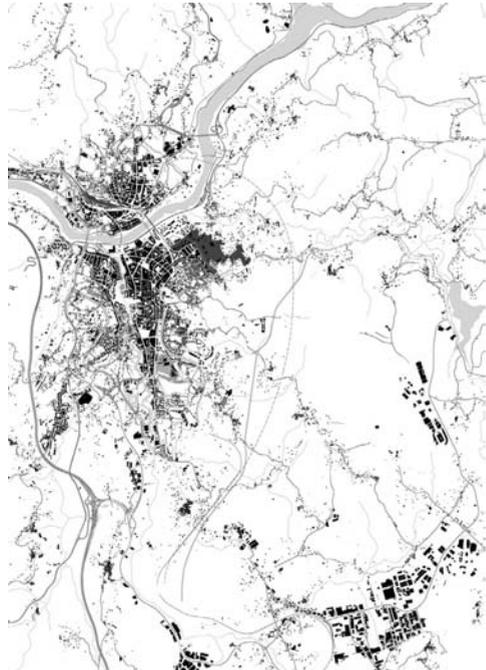


Figura 10: Vigo Universidades y Hospitales

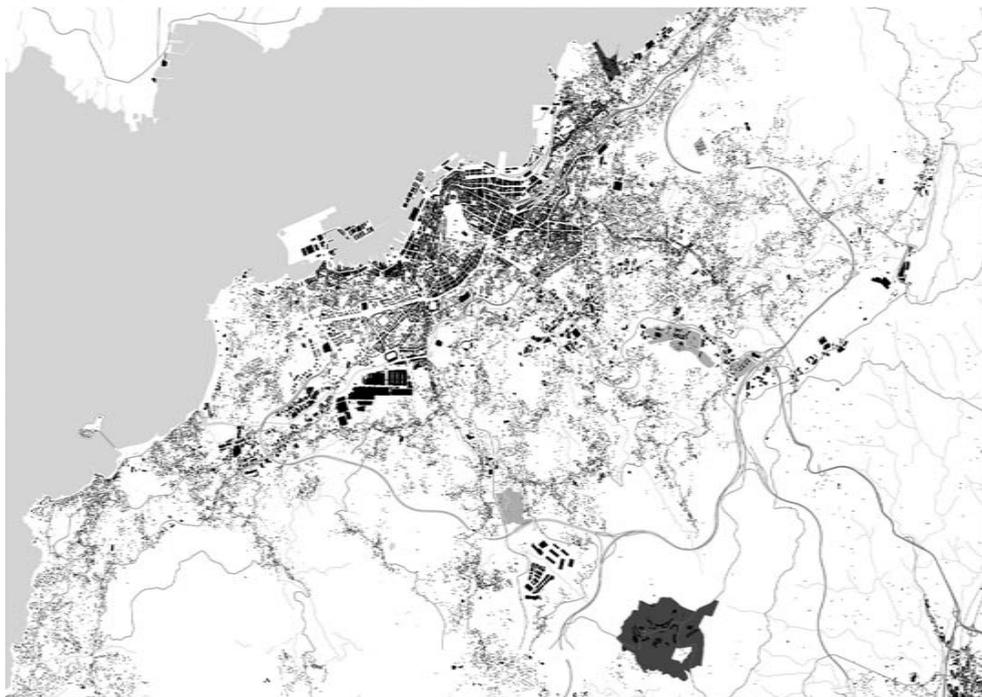


Figura 11: Campus Elviña (Universidade da Coruña)



Figura 12: Campus Universitario Ferrol



Figura 13: Campus Sur Universidade de Santiago



Figura 14: Campus Lugo



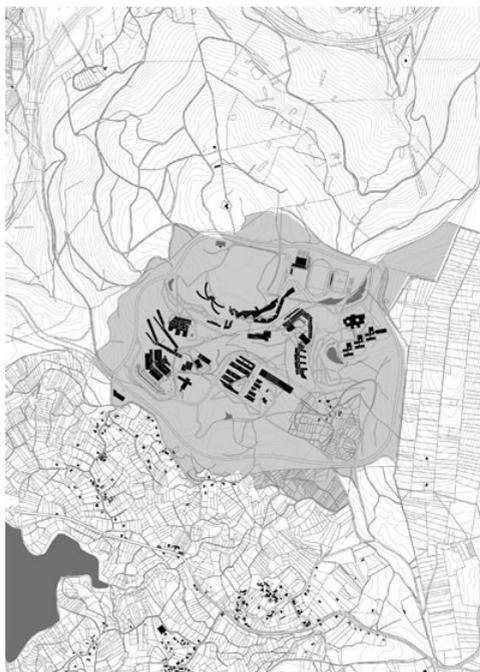
Figura 15: Campus Universitario Pontevedra Figura



16: Campus Universitario Ourense



Figura 17: Campus Universitario Vigo



4. LA POSICIÓN IMPORTA

La oportunidad y la posibilidad inmediata primaron a la hora de localizar universidades y hospitales en el territorio, sin primar criterios de sostenibilidad, accesibilidad o idoneidad.

Los hospitales y las universidades que habían estado presentes históricamente en lugares centrales de la ciudad, abandonan esta posición para trasladarse a posiciones periféricas y así disponer de más superficie. La pérdida que se produce es una menor visibilidad en la escena urbana, segregación de funciones y creación de grandes edificios, casi megaestructuras, que no dialogan en la escala urbana, ni con el ámbito más próximo.

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

Se perdió una forma de hacer ciudad al situar estos equipamientos en polígonos cerrados, impermeables a otros usos y a la multiplicidad de funciones que son necesarias para crear ciudad. Como son equipamientos que en sus versiones tipológicas más recientes consumen gran cantidad de suelo, y el valor del suelo urbano se ha disparado en los 90 en España, las posiciones que adoptan se pueden catalogar en dos: por un lado los equipamientos que se sitúan en las cumbres o laderas de pequeños montes, con una topografía poco apropiada para su inserción, pero barata, o los que se situaron en zonas de gran fragilidad ambiental, producto de rellenos de estuarios o zonas marítimas.

Ya no se sitúan en lugares privilegiados sino en los peores y más inaccesibles lugares del territorio.

5. CONCLUSIÓN

En 1990 la superficie dedicada al equipamiento universitario eran 797.443 m² distribuidos en tres ciudades (A Coruña, Santiago y Vigo).

En 2012 la superficie universitaria de nuestra comunidad (fig.11 a 17) es de 4.094.171 m². Con una ratio media de 63 m² de superficie de suelo por cada alumno, y creciendo debido a cuestiones demográficas. Hoy hay más de 10.000 alumnos menos que en la pasada década.

En el caso de los hospitales la superficie dedicada a ellos en el planeamiento se triplicó en los últimos 20 años pero no se situaron siempre en los lugares apropiados.

El hecho es que la dispersión de estos equipamientos consiguió mejorar la accesibilidad a ellos por parte de la población, por lo que en los pasados 20 años se incrementó la cohesión territorial y social. Pero se podría haber hecho mejor, ya que el principal vacío fue la poca capacidad de producción de un espacio urbano cualificado, más allá del espacio para el automóvil.

La situación periférica de estos equipamientos los confrontó directamente con núcleos rurales que la mayoría excluyeron de sus delimitaciones pero este hecho consideramos que es muy positivo para darle sentido a muchos aspectos del espacio libre en estas instituciones.

Estos equipamientos ocupan suelos de gran productividad agrícola o antiguas zonas forestales vinculadas a esos núcleos y que los han dejado sin sentido de ser rurales. Han quedado como islas dentro de esos equipamientos, sin conexiones, sin los caminos históricos, sin sus referentes territoriales.

La oportunidad que se presenta es la reflexión y puesta en valor de los espacios libres, recuperar la memoria histórica de un territorio milenario y rico lleno de historia, que en beneficio del desarrollo se ha borrado de forma súbita, sin miramientos, porque había prisa.

En resumen, integrarlos mejor en el territorio que ocupan y hacer esos lugares atractivos para que sean vistos como parte de la ciudad y no sólo de la Universidad.

Sería necesario hacer unos planes de integración paisajística y de protección ambiental. Instrumentos importantes y que ayudarían a mejorar la imagen y la identidad territorial. El entendimiento del paisaje como generador de identidad territorial.

La crisis actual también está poniendo en duda el modelo de movilidad territorial actual basada en el uso del coche. En muchos casos la accesibilidad por transporte público es insuficiente. Esto puede modificar el concepto de lo que hasta ahora se consideraba como accesible.

Existe también la oportunidad de utilizar estos puntos del territorio, donde se concentra la inteligencia, para proponer usos compatibles. Esto permitiría un uso más eficiente del

tiempo y el espacio, sobre todo en el caso de las universidades incrementando a su vez su complejidad urbana y territorial.

En el marco de incertidumbre en el que nos encontramos resulta difícil aventurar una solución al caos generado por un plan de crecimiento que parecía ilimitado. Un plan que generó vacíos urbanos importantes, fragmentos desconectados, ocupando más y más tierra. Sin límite, y lo que es incluso peor, sin un objetivo.

6. REFERENCIAS

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

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

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

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

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

Resumen: Se describen los indicadores definidos y calculados para evaluar los instrumentos de planificación y ordenación empleados en el Sistema Estadístico Galego: el plan y sus programas anuales. Para evaluarlos, se emplearon indicadores que reflejan con una medida numérica la ejecución de unas actividades (en el programa) o consecución de unos objetivos (en el plan). En los programas se calculan grados de ejecución, porcentaje de cumplimiento del calendario y cobertura de proyecto técnico para medir no sólo la realización, sino también su puntualidad y su corrección técnica. Para cuantificar la consecución de los objetivos del plan se establecieron otros indicadores, entre ellos los de satisfacción de las metas o de aprovechamiento de las fuentes. Estos indicadores se complementan con otras medidas de análisis que permiten examinar las programaciones y extraer conclusiones.

Palabras clave: Planificación, programación, indicadores, seguimiento, evaluación

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

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

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

1. INTRODUCCIÓN

Un gobierno debería implementar sus medidas basándolas sobre previsiones sustentadas en una determinada base factual. De este modo, la evaluación de la eficacia de dichas medidas reside, en parte, en la calidad de la información sobre la que se basan o en los indicadores que se elaboran a partir de ella, lo que en muchas ocasiones resulta problemático o difícil. Así, ocurre que en muchos aspectos la política económica, social o territorial se argumenta sobre presunciones, hecho que ciertamente disminuye su eficacia.

La producción de información, de un modo más o menos organizado, se ha desarrollado al mismo tiempo que las relaciones comerciales y así, el origen de los sistemas de información, puede encontrarse en los primeros imperios y en los pueblos con grandes intereses comerciales. A partir de aquí, y tras algunos paréntesis más o menos largos en los diferentes países, la información ha evolucionado, siendo este desarrollo exponencial en los últimos cincuenta años, donde los avances tecnológicos llevan a que muchos autores hablen de la “era de la información” e incluso de la “del conocimiento”.

Una sociedad avanzada con un régimen democrático necesita un sistema de información tanto para la formación de una opinión pública informada en una base sólida, como para la toma de decisiones políticas y económicas que, sin ánimo de ser exhaustivo, debe abarcar:

- Los medios de comunicación social
- La ciencia y la cultura, con mención especial al sistema educativo
- La información socioeconómica, donde se incluyen el sistema de registros públicos, la información territorial y la estadística

Por lo tanto, es necesaria una política pública estadística y como toda política pública existe la necesidad de su evaluación y seguimiento, porque no podemos gestionar lo que no podemos medir o, empleando la jerga deportiva, “si no se lleva la cuenta no se compite sólo se entrena”. Es decir, es necesario un control cualitativo y cuantitativo.

En este tiempo estamos viviendo ejemplos paradigmáticos de lo que sucede cuando falta el control o éste no ha sido suficientemente preciso o bien no se tomaron las decisiones que se deducían de él. En el ámbito público, el asunto del déficit que termina en una deuda excesiva; en el ámbito privado, un cierto descontrol en la gestión de activos y en la concesión de créditos que provoca una crisis bancaria.

En esta recesión no se puede criticar al subsistema estadístico que anticipó, tanto institucionalmente como de forma individual (Aranda, 2008) lo que estaba por venir, aunque, si acaso, no en la magnitud en que se produjo.

Es deseable que un sistema disponga de una realimentación negativa que lo conduzca próximo al equilibrio y debe evitarse toda realimentación positiva que lo aleje de él, en algunos casos peligrosamente, como sucedió en el mercado inmobiliario.

2. MARCO NORMATIVO Y ORGANIZATIVO

Dada la configuración actual del Estado español, de carácter marcadamente descentralizada, donde existen centros de decisión socioeconómica distintos del Gobierno central, las Comunidades Autónomas (CC.AA.), con competencia exclusiva o compartida en numerosos ámbitos, tienen necesidades de información estadística para la consecución de sus fines.

Alguna de estas necesidades puede ser satisfecha sin grandes costes adicionales por el aparato estadístico del Estado, aun así es necesaria la disponibilidad y estructuración, no

sólo de la documentación estadística, sino incluso de información más desagregada que la contenida en las publicaciones.

Sin embargo, en numerosas ocasiones la información se obtiene de encuestas por muestreo, lo que origina que no se pueda tener muy desagregada por divisiones geográficas o se disponga, pero con grandes errores de muestreo. El error puede ser totalmente admisible para las cifras del Estado e incluso para las de la C.A., pero no para provincias, comarcas o grupos de ellas. Y esta información sí es necesaria en la articulación de la política del gobierno de la C.A.

Asimismo, hay que añadir que las estructuras productivas del Estado y de la C.A. pueden ser muy diferentes. Pueden existir sectores muy importantes para la C.A., que en el conjunto del Estado tengan poco peso relativo, por ejemplo, el sector lácteo, la pesca y la superficie forestal pesan más en Galicia que en el Estado. Y también las peculiaridades gallegas: parroquia rural, montes en mano común, aguas interiores... Además una gran parte de las estadísticas que publican los ministerios se basan en datos recogidos por la C.A., que incluso sirven finalmente para elaborar estadísticas comunitarias.

Por último, una C.A. debe disponer de un sistema integrado de cuentas económicas encuadrado dentro de un marco de referencia territorial donde se vaya, a su vez, integrando la información ambiental, lo que supone un análisis profundo de la población que soporta y sus relaciones. Todo esto permitirá realizar una planificación adecuada a los requisitos europeos, que consideran como una buena práctica emplear la información estadística oficial con preferencia sobre otras. Es necesario el subsistema estadístico gallego, esto es, el regulado por la Ley de estadística de Galicia (LEG).

Planificación estadística en la Comunidad Autónoma

Una característica a subrayar de los planes estadísticos es su transversalidad, ya que afectan a todos los departamentos de la Administración autonómica y no sólo al órgano central de estadística (OCE), el Instituto Galego de Estatística (IGE) en nuestra C.A., a diferencia de la mayoría de los otros planes.

En 1998 se aprueba el primer Plan galego de estadística (PGE 1998-2001). En esta época ya abundan las actividades estadísticas de gran envergadura: tablas input-output y cuentas económicas; censo, Padrón, estadística y proyecciones de población; encuesta de bovino y precios de la leche; encuesta de ocupación hotelera...; que se incluyeron en la Ley 6/1997 como operaciones estadísticas en curso.

El segundo plan (PGE 2002-2006) se aprueba en 2001. Fue más ambicioso, pues aumentaron los temas a tratar además de ampliar la visión del sistema estadístico hacia un sistema estadístico más integral.

El principal problema de estos dos primeros planes era su rigidez. Así, tanto el PGE 1998-2001 como el PGE 2002-2006 estaban configurados como un listado de actividades estadísticas, entre las que se seleccionaban anualmente aquellas que configurarían el programa estadístico de ese año. Esta selección, a partir de una lista cerrada, daba lugar a una serie de situaciones no deseadas en un sistema estadístico, como son las estadísticas concurrentes elaboradas en paralelo por diferentes organismos, las estadísticas mal definidas o carentes de interés o la inercia en la programación de actividades.

La Ley 16/2006, de 27 de diciembre, aprueba el tercer plan (PGE 2007-2011), que fue el resultado de un proceso de reflexión y análisis de los anteriores y de la situación del sistema

estadístico en Galicia. Surgió del trabajo conjunto del IGE y las consellerías con diversos agentes económicos y sociales representados en el Consello Galego de Estatística (CGE).

Para dotarlo de más flexibilidad, el PGE 2007-2011 se pensó en forma de metas de información, de modo que en esta Ley se definen los temas de los que tratarán las diferentes actividades estadísticas, mientras que en los decretos de los programas anuales se concretan las que se desarrollarán ese año para satisfacer las metas, a partir de un acervo que se plasmaría en el Inventario de operaciones y otras actividades.

Todo esto lo dotaría de mayor flexibilidad, al permitir la programación y desprogramación, rompiendo con la inercia, mas con total transparencia para el ciudadano y las autoridades. Asimismo, resultó de una utilidad extraordinaria cuando, con posterioridad a la promulgación del plan, los últimos programas tuvieron que desarrollarse en unos ejercicios presupuestarios muy restrictivos.

3. EL PLAN 2007-2011: PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN

La planificación en el quinquenio 2007-2011 siguió los principios de buena gobernanza (CE, 2001):

Apertura: se impulsaron las TIC como vehículo fundamental de difusión y comunicación del IGE y se sentaron los cimientos en el resto del sistema. Además, se generalizó el proyecto técnico (PT) para aquellas actividades que aspiraban a convertirse en fuente oficial.

Participación: se constituyeron grupos de trabajo en el seno del CGE para la redacción de los objetivos informativos (Bermúdez *et al.*, 2007). Además, el PT también se presenta ante el CGE.

Responsabilidad: se perseguía la designación en todos los departamentos de la C.A. de su órgano estadístico sectorial (OES). Se aclaró la asignación de la responsabilidad de la actividad estadística, tanto dentro del sistema estadístico galego (SEG), como en su relación con el sistema estadístico nacional (SEN) -distinción entre las operaciones frente al resto de actividades estadísticas- y consolidación, al término del plan, de actividades estadísticas.

Eficiencia: se establece como principio general del PGE el aprovechamiento de las fuentes existentes (art. 6) y se profundiza en la complementariedad con el Plan estadístico nacional (PEN) -inclusión de las operaciones en cumplimiento, potenciación de las estadísticas de síntesis...-. El SEG pretendía minimizar las duplicidades, aún en escenarios presupuestarios más boyantes que los actuales (Tourinho *et al.*, 2010: 35 y Bermúdez *et al.*, 2007: 92).

Coherencia: se determina la oficialidad de una operación estadística que tiene que ser la que proporcione datos para todos los departamentos, independientemente de quien sea su organismo productor, y se busca una visión más sistémica de la actividad estadística para fines de la C.A. (el art. 12.4 exige la participación del IGE en la elaboración y ejecución de todos los PT relativos a operaciones de cuentas económicas).

El PGE es el instrumento de planificación y ordenación de la actividad estadística de la comunidad autónoma. Como planificación, el PGE establece un objetivo central que se descompone en objetivos informativos, organizativos e instrumentales, los cuales marcan tanto el contenido como la forma de las estadísticas para los fines de la comunidad autónoma.

Dentro de una planificación escalonada, para el desarrollo y la ejecución del PGE se aprueba un decreto con el programa estadístico anual.

3.1. Planificación por objetivos

El objetivo central es consolidar el SEG y conseguir un conjunto coherente, riguroso y actualizado de datos que responda a las demandas de las instituciones públicas, de los agentes económicos y sociales y de los ciudadanos, bajo los criterios de economía y de aprovechamiento de las fuentes existentes, minimizando las molestias a los informantes y garantizando el secreto estadístico. Este objetivo central se particulariza en los:

- objetivos informativos (art. 7), para establecer la temática a la que se ha de referir la información elaborada. Se concretan en las denominadas metas de información (anexo II de la Ley 16/2006), que se satisfacen con las operaciones y las otras actividades de los programas anuales. Determinan que materias se deben abordar desde la organización estadística.
- objetivos organizativos (art. 8), para usar racionalmente los recursos disponibles. Determinan el modo de organizar la estadística oficial.
- objetivos instrumentales (art. 9), para asegurar la calidad del sistema estadístico y su conexión con los usuarios. Determinan el modo de desarrollar las actuaciones.

Objetivos informativos del plan

En el PGE 2007-2011 se establecieron 70 metas de información por satisfacer en ese quinquenio. Esta flexibilidad permitiría sustituir operaciones que, en principio, se estuvieran haciendo en el SEG, por otras facilitadas por otra administración, cumpliendo con el principio de economía y aprovechamiento de las fuentes existentes, que se cita en su objetivo central.

Esta configuración del plan en metas en lugar de actividades, hizo necesario desarrollar un inventario de actividades estadísticas que configuraba el marco del cual se extraerían las diferentes operaciones a incluir en los programas anuales.

Las metas, clasificadas en cuatro áreas y veinte secciones según el anexo I de la Ley, se redactaron de modo que cada una de ellas debería contar con una operación estadística para asegurar que el sistema estadístico gallego aportase un valor añadido. Y también se potenció la complementariedad con el PEN, de modo que las actividades ofreciesen información no disponible en el momento de su programación (Bermúdez *et al.*, 2007: 89).

Objetivos organizativos

Los objetivos organizativos, tal y como se explica en el PGE, están dirigidos a conseguir un uso más racional de los recursos y de las informaciones disponibles por las administraciones públicas. Estos objetivos, junto con otros artículos generales en los que se ordena la actividad estadística, determinarían como se tendrían que organizar los distintos agentes que realizan estadísticas. Como objetivos organizativos se incluyen: a) consolidar la organización estadística de Galicia, b) potenciar la colaboración de ésta con los agentes locales y otros órganos, entidades e instituciones (nacionales o internacionales) relacionadas con la estadística y c) fomentar un uso más eficiente de los registros de las distintas administraciones. Aunque en la Ley 9/1988 de estadística se recoge la existencia de una organización estadística de la C.A. de Galicia, en el momento de elaboración del PGE ésta no se encontraba completamente desarrollada.

Inicialmente (en los años 90) se crearon tres OES en las consellerías, entonces, más relacionadas con la producción de bienes: agricultura, pesca e industria. Dependían orgánicamente de la consellería correspondiente y funcionalmente del IGE.

Este modelo no dió los frutos deseados, desaparecieron los órganos destacados en las consellerías y fueron sustituidos por unidades de asistencia técnica dentro del propio IGE. Esta decisión tuvo otros problemas, como eran la desconexión con las fuentes administrativas de información, y tampoco se consolidó.

Llegados a 2006 era preciso el desarrollo e institucionalización de los otros nodos de la organización estadística para mejorar la interconexión del sistema. Con la Ley del PGE 2007-2011 quedó establecida la obligación de poner en funcionamiento los órganos estadísticos de los departamentos en un plazo tasado.

Objetivos instrumentales

La Ley del PGE incluye (art. 9) diez objetivos instrumentales *dirigidos a desarrollar aquellas actividades necesarias para asegurar la calidad y conexión del sistema estadístico con los usuarios;* pero no concreta como se satisfarán. Esto dificulta su evaluación, al no contar con una base objetiva de análisis, a diferencia de las metas.

Por una parte, en el artículo 4 se determina que las metas serán satisfechas mediante las operaciones de los programas y otras actividades estadísticas y, por la otra, en el artículo 11 se concreta que los programas incorporarán una relación de operaciones estadísticas dirigidas a conseguir las metas. Así pues, diremos que los objetivos informativos se operacionalizaron, no así los instrumentales.

3.2 Ordenación

Desde la óptica de la ordenación, los PGE anteriores ya establecían una programación anual de las diferentes actividades por realizar; pero en este plan se avanzó en la concreción de las estadísticas aportando nuevas definiciones al sistema.

En el PGE 2007-2011 se diferenció por una parte, las actividades “estadísticas” de otras que pueden tener interés estadístico, pero no tenían una metodología genuinamente estadística en su elaboración (meros directorios, guías, sistemas de información); y por la otra las actividades “propias” de aquellas cuya responsabilidad corresponde a organismos que no pertenecen a la C.A. de Galicia.

Así surgió el concepto de **operación estadística** (OE), de modo que serán aquellas actividades estadísticas que cumplan dos condiciones:

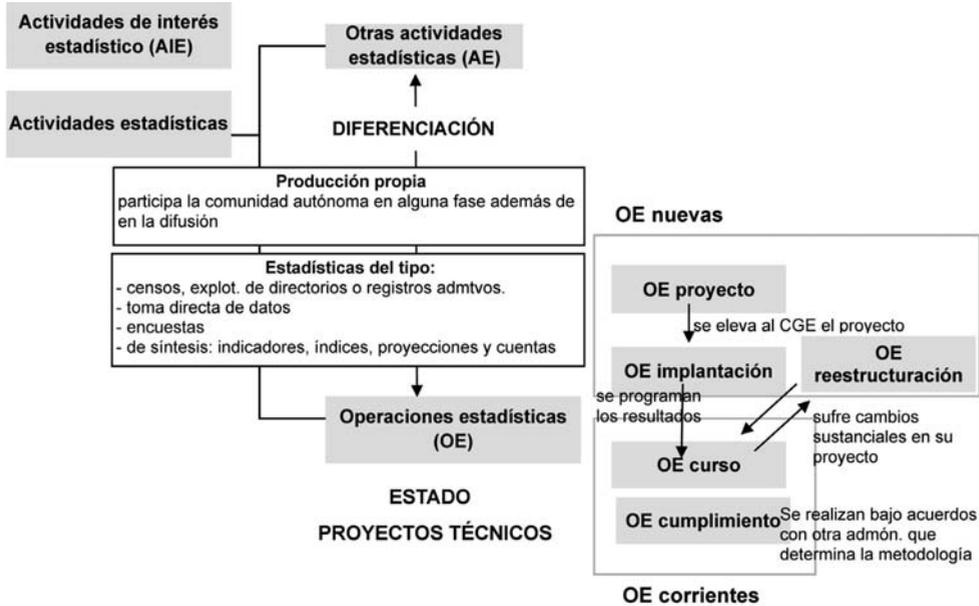
- 1) Estén clasificadas dentro de alguno de los puntos siguientes:
 - a) censos,
 - b) encuestas por muestreo,
 - c) toma directa de datos,
 - d) explotaciones estadísticas de directorios o registros administrativos,
 - e) de síntesis (sistema de indicadores, números índices, cuentas económicas y proyecciones).
- 2) Alguna de las administraciones de la comunidad autónoma participa en su elaboración en alguna fase además de la de difusión.

La diferenciación entre operaciones y otras actividades estadísticas (AE) tiene sentido en la medida que el tratamiento de unas y de otras es diferente dentro del sistema estadístico. A las OE se les va a exigir un proyecto técnico y una difusión programada (que no se le exige a

las AE); de modo que según estas dos cuestiones (PT y difusión) se determinará anualmente el estado de la operación estadística. Los posibles estados de la OE están definidos en el plan y reflejan la trayectoria de la operación y su grado de desarrollo (esquema 1).

Así pues, las **operaciones corrientes**, son aquellas que tienen un proyecto técnico y difunden unos resultados que permiten una comparación cronológica.

Esquema 1: Tipo de actuaciones estadísticas derivadas del PGE 2007-2011



4. LOS PROGRAMAS ESTADÍSTICOS ANUALES

4.1. Programación anual

Según establece el artículo 11 de la ley del PGE 2007-2011, *los programas anuales incorporarán una relación de las operaciones estadísticas dirigidas a alcanzar las metas de información, así como su estado.*

Los decretos de los programas correspondientes a este plan cuentan con un articulado y con 5 anexos, donde se relacionan las operaciones y otras actividades, así como sus características. El anexo I recoge las operaciones y actividades dirigidas a alcanzar las metas de información del plan, de modo que este listado viene siendo el que relaciona las OE de los programas con las metas de información del plan.

El anexo II recoge las OE y las AE según organismo responsable. Téngase en cuenta que esta responsabilidad puede variar a lo largo de los programas, como de hecho ha sucedido con algunas actividades. Aunque en la ley del plan el punto 2 del artículo 5 establece una asignación, con carácter general, de la competencia para realizar las OE y las AE, es preciso determinarla cada año.

Los anexos III y IV recogen las principales características de las operaciones y de las otras actividades, respectivamente. El primero de ellos se realiza según se establece en el artículo

11 de la ley del plan e incluye, entre otras características, la forma y los plazos de difusión de la estadística. El anexo V recoge otras actividades de interés estadístico.

Referido a las operaciones corrientes, en el proceso de preparación del programa, cada unidad de producción establece las fases en las que consistirá la actividad programada (recogida de información, elaboración de las tablas..), junto con una ponderación numérica del trabajo que representa cada una de ellas. Esto, que no se incluye en el decreto del programa, se empleará para valorar, al terminar el año, la ejecución de estas operaciones.

4.2 Seguimiento de los programas por indicadores

El proceso de evaluación y seguimiento consiste en confrontar un conjunto de datos con un referencial, un conjunto de criterios. En el caso que nos ocupa, en el seguimiento anual, el referencial lo estableció el responsable de la unidad de producción estadística en la fase de programación anual, como acabamos de comentar, y después fue asumido por la consellería tras su consulta, su corrección, si procediera, y la presentación al CGE, donde la propia consellería dispone de su representante.

Los indicadores de seguimiento se calculan al final del programa y procuran medir la realización de la actividad prevista para el año en cuestión. En el plan 2007-2011 se trabajó con varios indicadores: grado de ejecución, indicador de calendario y cobertura con proyecto de las operaciones, al amparo de una planificación mediante indicadores (Tourinho *et al.*, 2010: 39-43).

Grado de ejecución

Con este indicador se pretendió dar una medida, entre 0 y 100, que describa la proporción que representan las actuaciones realizadas de la operación estadística sobre las previstas en el año en cuestión. Según su estado en el programa, se estableció una forma de obtenerlo y después, de agregarlo.

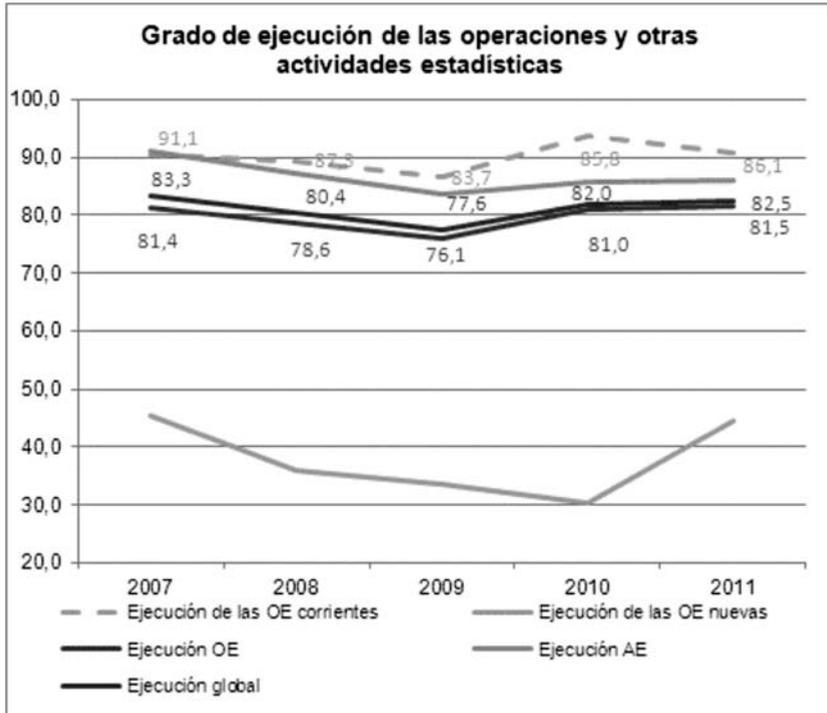
En la programación, de cada **OE corriente** se determinaron las respectivas fases y lo que representaban, en porcentaje, con respecto del total. En estos casos el grado de ejecución es la suma de los porcentajes de las fases efectivamente realizadas (o su parte proporcional).

En el resto de **operaciones** (en proyecto, implantación y reestructuración), que denominaremos en lo sucesivo **nuevas**, el grado de ejecución era determinado desde el IGE a partir de la información disponible en el servicio de coordinación en cuanto a la realización/ avance en el proyecto técnico, o en la elaboración de los primeros resultados. También se determinaba desde el IGE el grado de ejecución de las AE.

El grado de ejecución de las operaciones, por consellerías y para el total de la comunidad autónoma, se calculaba por tipo -nuevas y corrientes- y después se agregaba de modo ponderado (80% corrientes y 20% nuevas) para obtener una ejecución media de las OE.

El grado de ejecución de las OE y de las AE se agrega también de modo ponderado (80% OE y 20% AE), alcanzando así una medida global de la realización de las actividades programadas.

Gráfico 1. Grado de ejecución



Presentan diferencias destacables el grado de ejecución de las operaciones corrientes y el de las nuevas, tanto en los niveles (estas últimas, con unos valores muy bajos), como en la evolución. Dado que las primeras tienen un peso muy superior, la ejecución global de las operaciones reflejan la ejecución de las corrientes.

La ejecución de las operaciones nuevas no sólo refleja una baja realización, sino que podría entenderse como resultado de una programación muy optimista, introduciendo muchas operaciones en proyecto que después, por falta de recursos, no se pueden ejecutar.

La ejecución de las operaciones y de las otras actividades presentan un mismo perfil en la evolución a lo largo de los programas, disminuyendo en los tres primeros años para estabilizarse en los dos últimos (gráfico 1).

Indicador de calendario

Este indicador da una medida del porcentaje de veces que se difunde en la fecha prevista. Se basó en la fórmula que ya se empleaba para la inspección de servicios y sólo para aquellas operaciones que tenían prevista su difusión. La unidad elemental para su cálculo es cada combinación diferente de “operación estadística, período de referencia de los resultados, soporte” que llamaremos **unidad de calendario**, de modo que de tener previsto difundir un mismo año en dos soportes diferentes, serán dos unidades las que estén contabilizándose.

Para cada unidad de calendario, se define la **puntuación de cumplimiento del calendario** del siguiente modo:

- estadísticas mensuales y trimestrales: 1 o 3 puntos por cada mes o trimestre en el que el día (en el caso del IGE) o el mes (en el caso de las consellerías) de difusión corresponda con el día/mes previsto en el programa.
- estadísticas semestrales y anuales: 6 puntos por cada semestre o 12 puntos en el año, cuando el mes de difusión corresponda con el mes previsto. En las anuales, cuando se tenga un mes de retraso la puntuación será de 6, cuando tenga dos meses de retraso será 3 y tendrá 0 puntos cuando se retrase 3 o más meses.

Así, asociada a cada unidad de calendario la puntuación de cumplimiento del calendario valdrá de 0 a 12 puntos. Para obtener un indicador por operación, se suman las puntuaciones de todas sus unidades y se dividen entre 12 por el número de unidades, ofreciendo el indicador en tanto por cien.

El indicador de calendario es muy variable de unos departamentos a otros e incluso, dentro de cada uno, a lo largo de los programas; lo que impide reconocer evoluciones o patrones. Si analizamos cada departamento no se observan mejoras en el cumplimiento de los plazos de difusión ni convergencias hasta valores de referencia.

Cobertura del proyecto técnico

Se calcula el cociente entre las operaciones estadísticas con proyecto entregado y el total de operaciones estadísticas. Este indicador se obtiene para las operaciones nuevas, para las operaciones corrientes y para el total de operaciones. Por proyecto entregado incluíamos también los borradores, es decir, los que estaban en fase de estudio y que aún no eran definitivos, dado la situación transitoria de dos años que la propia ley del PGE establecía.

El indicador de cobertura de PT refleja una mejora continua en la situación de las operaciones estadísticas con respecto a su proyecto técnico, llegando prácticamente en 2011 al 100% de las operaciones. Tampoco podemos darnos por satisfechos con esta mejora y no olvidemos que de las corrientes todas deberían tener el proyecto (no sólo en borrador, sino terminado) antes de incluirlas en los programas y las nuevas deberían tenerlo al final de éste. La siguiente tabla recoge un resumen de los indicadores antes mencionados.

Tabla 1: Indicadores de seguimiento del programa estadístico

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

Nota: En el año 2009 se produjeron cambios en la estructura de la Xunta de Galicia. La de la tabla corresponde con la vigente en los años 2010 y 2011 por lo que las actividades de los programas 2007, 2008 y 2009 se asignaron a posteriori, por tanto, no coinciden con su respectivo decreto del programa. Esta estructura tampoco corresponde con la actual.

5. EVALUACIÓN DEL PLAN GALLEGO DE ESTADÍSTICA

En el caso del PGE, el proceso de evaluación final consiste en confrontar los desempeños observados o declarados con los objetivos fijados en la Ley 16/2006. Los OCE suelen ser organismos con una avanzada cultura de rendición de cuentas y el IGE, como OCE de la C.A. de Galicia, está inmerso en esta corriente, aunque tiene recorrido por delante. Como órgano coordinador del SEG, está difundiendo esta cultura entre los nodos del sistema.

Esta suerte de control interno realizado por el IGE y por el CGE es complementado por el control externo del Parlamento de Galicia. Se podría pensar en un futuro en otros tipos de control externo como las 'peer reviews', que prevé el Código de Conducta para las Estadísticas Europeas ('Buenas prácticas').

Todo proceso de evaluación incluye dos fases: recogida de datos y emisión de una calificación. Calificación que no debería depender exclusivamente de los datos proporcionados por una persona que forma parte del órgano o institución evaluada y que incluso podría considerarse ella misma como el objeto de la evaluación.

La mayor parte de la recogida se realizó con motivo de los seguimientos anuales, sin embargo, la emisión de una calificación no consistía en un simple proceso de agregación de los seguimientos anuales, sino que buscaba una cierta consolidación de los programas, intentando dar una imagen más adecuada del cumplimiento de los distintos objetivos y no sólo en su aspecto operacional.

Podemos decir que los objetivos informativos se operacionalizaron, la mayoría de ellos, mediante las actividades estadísticas que apuntaban a las metas, con la ayuda de los comentarios de su respectiva sección temática incluidos en la propia Ley 16/2006. Sin embargo, algunos de ellos y los organizativos e instrumentales no fueron operacionalizados de modo tan fácil.

Los números aclaran, y si no fuera posible la transnumeración en este asunto, quizás habría que reflexionar más sobre él para que estuviera más claro. Sin embargo, tampoco hay que convertir el número en un fetiche. Por tanto, hubo que recurrir a una evaluación complementaria con un mayor peso cualitativo frente al cuantitativo.

Como ya se ha mencionado, la práctica de esta evaluación incluyó la recogida de datos –donde la observación fue sustituyendo progresivamente a la declaración–, la medida y el análisis, dentro de su tratamiento. Se intentaba construir indicadores que permitieran cuantificar en qué grado se consiguieron los objetivos formulados para el quinquenio y de llegar, por acumulación, a valorar el cumplimiento del central (artículo 6).

El documento de evaluación se redacta en cumplimiento del artículo 14 de la Ley 16/2006, en el que se encomienda al IGE elaborar informes de seguimiento de los programas anuales y uno final de evaluación del plan, para su consideración por el CGE y traslado al Parlamento.

Dicho informe final (IGE, 2012) sigue esta ordenación de objetivos, desde el general hasta los formulados para las actividades concretas de los programas, y se completa con tres anexos, dos con más detalle sobre satisfacción de metas y programación de actividades inventariadas y uno sobre perspectiva de género¹.

En los siguientes apartados detallaremos como se construyeron los indicadores numéricos empleados para analizar la consecución de los objetivos informativos redactados en forma de metas y de los objetivos organizativos².

5.1 Indicadores para los objetivos informativos del plan conformados en metas

Se trataba de evaluar el cumplimiento de los 13 objetivos informativos y el grado de satisfacción de las 70 metas de información en las que se concretan. Para ello es necesario analizar previamente la ejecución de las actividades programadas anualmente (informes anuales de seguimiento de los PEA), cuyos resultados han de responder a las necesidades de información expresadas en las metas.

Para medir el grado de satisfacción de una meta se combinan dos criterios. El primero consiste en comprobar si se difunde información relevante sobre la temática implícita en su redacción (criterio de satisfacción temática) y el segundo, si la información ofertada supone una contribución neta de nuestro sistema estadístico, por estar vinculada a la ejecución de operaciones propias con proyecto técnico (criterio de satisfacción técnica).

Esta doble dimensión era necesaria por el modo de redactar las metas, como se mencionó en el epígrafe de Objetivos informativos del plan. Es necesario recordar la diferencia entre OE y AE. En la primera participa alguna administración gallega, se ejecuta con un proyecto técnico aprobado por el CGE y es de difusión obligatoria. Una AE que consista en la publicación de resultados elaborados fuera del SEG contribuye a la consecución de una meta según el criterio de satisfacción temática, pero no se considera cuando se mide la satisfacción técnica.

Otro concepto utilizado para medir la satisfacción de las metas, de índole más cualitativa, es el de **actividades consolidadas**. Se trata del conjunto de OE y AE que se llegaron a ejecutar de modo normalizado en el quinquenio y que, con esa denominación, se trasladaron a la ley del PGE 2012-2016.

Satisfacción temática de las metas de información

Para cada programa, las metas se clasifican en los siguientes apartados de satisfacción temática:

- meta sin información: cuando no se programan operaciones ni actividades (OE o AE) vinculadas a la meta o cuando las programadas no aporten información sobre ella (operaciones en proyecto, incumplimiento de la difusión...).
- meta con información parcial: cuando se programan OE o AE que aporten información parcial sobre ella.
- meta con información total: cuando se programan OE o AE que aporten información de todos los temas implícitos en su redacción.

A partir de esta información y para cada programa se obtiene el índice de satisfacción temática como porcentaje de metas con información parcial o total.

Para el plan, la información se integra analizando la disponible de cada meta de modo conjunto en todos los programas. El resultado son las siguientes modalidades de satisfacción temática: meta insatisfecha (sin información), meta débilmente satisfecha (con información parcial) y meta satisfecha (con información total).

Por último, cuando una meta queda satisfecha en el plan por tener cubiertos todos los temas (aunque fuese en programas diferentes) y, además, apunta a ella una actividad consolidada se considerará meta fuertemente satisfecha en la dimensión temática.

Referidos al plan y para cada área se calculan los siguientes indicadores de satisfacción temática:

- distribución del número de metas según su satisfacción: insatisfechas, débilmente satisfechas y satisfechas.

- número de metas fuertemente satisfechas: metas satisfechas y cubiertas con alguna OE o AE consolidadas.

Satisfacción técnica de las metas de información

Teniendo en cuenta como se redactaron las metas, para cada programa se clasifican en los siguientes apartados de satisfacción técnica:

- meta sin operaciones: vacía o sólo con AE.
- meta sólo con operaciones nuevas: tiene asociadas operaciones pero ninguna en curso o cumplimiento. En este caso la organización estadística estaría a la búsqueda, mediante la programación de OE en proyecto, reestructuración o implantación, de aumentar en el futuro el conocimiento sobre la meta.
- meta con operaciones corrientes: tiene asociada al menos una OE en curso o en cumplimiento. El resultado es la oferta de datos con valor añadido (propios del SEG) y rigurosidad técnica (proyecto y difusión obligatoria).

A partir de esta información se calcula para cada programa el índice de satisfacción técnica como el porcentaje de metas con operaciones (sean nuevas o corrientes) sobre el total.

Para el plan, y con respecto a cada meta, se analizan las operaciones de todos los programas y se clasifican en las siguientes modalidades de satisfacción técnica: meta insatisfecha (sin OE o con OE que no concluyeron en ningún PT presentado al CGE), meta débilmente satisfecha (sólo con OE nuevas y algún proyecto presentado al CGE) y meta satisfecha (con OE corrientes y algún proyecto presentado al CGE). En esta tercera modalidad no se clasifican las metas tratadas únicamente en los dos primeros programas con operaciones en curso sin proyecto (posibilidad contemplada en la disposición transitoria segunda de la Ley del PGE 2007-2011).

Cuando una meta queda satisfecha en el plan por estar cubierta en algún programa con una OE corriente y consolidada se considerará como meta fuertemente satisfecha en la dimensión técnica. Referidos al plan y para cada área, se calculan indicadores análogos a los de satisfacción temática.

Tabla 2: Clasificación de las metas en los diferentes programas

programas anuales	Dimensión temática				Dimensión técnica			
	sin tratar	con inform. parcial	con inform. total	satisf. temática	sin operaciones	sólo con OE nuevas	con alguna OE corriente	satisf. técnica
2007	12	22	36	82,9	7	16	47	90,0
2008	14	21	35	80,0	6	13	51	91,4
2009	11	25	34	84,3	6	11	53	91,4
2010	13	24	33	81,4	12	11	47	82,9
2011	13	26	31	81,4	12	11	47	82,9

Tabla 3: Metas de información según su satisfacción en el plan por áreas

Áreas	metas según la satisfacción temática				metas según la satisfacción técnica				Total metas
	insatisf.	satisf. débil	satisfecha	fuertemente satisf.	insatisf.	satisf. débil	satisfecha	fuertemente satisf.	
Territorio y medio	2	5	3	1	2	2	6	2	10
Población	1	9	17	13	3	0	24	18	27
Estruct.económica	3	8	18	15	4	3	22	16	29
Soc. información	0	3	1	1	0	0	4	3	4
Total	6	25	39	30	9	5	56	39	70

Los indicadores por programas complementan a los del plan y así, por ejemplo, aunque por programas tengamos alrededor de 12 metas sin información, al consolidarlos quedan en el plan sólo 6 metas insatisfechas temáticamente de las 70 definidas (puesto que las que quedan sin información no siempre son las mismas metas).

En cuanto a las metas satisfechas temáticamente (39 de las 70), 30 de ellas están fuertemente satisfechas en el sentido de tener alguna actividad consolidada, incluida por lo tanto en el listado de operaciones y otras actividades que se trasladaron al PGE 2012-2016.

El seguimiento intentó también corregir o ajustar el funcionamiento del sistema con el fin de mejorar la propia programación dentro de la filosofía 'kaizen'. Muestra de esta realimentación negativa es el gráfico (IGE, 2012, pág. 12), donde se observa la convergencia en los índices de satisfacción.

5.2 Indicadores para los objetivos organizativos

Los objetivos organizativos establecían como tenía que organizarse la estadística en la C.A de Galicia. Entre ellos destacaba precisamente el objetivo a) *consolidar la organización estadística de Galicia* (formada por el IGE, los OES y el CGE). Tal y como ya se determinó, la ley del PGE estableció en su disposición transitoria primera el plazo en el que se tendrían que designar los OES.

El Decreto 24/2008, de 21 febrero, regula el procedimiento para su designación y trata de superar los dos obstáculos: la falta de conexión y que el órgano se vea como un destacamento del IGE en la consellería. Esto es, se deseaba potenciar el sistema estadístico y que el departamento viese como suyo el OES.

En enero de 2011 diez departamentos de la Xunta, responsables del 98% de las actividades estadísticas realizadas fuera del IGE, contaban con este órgano. Al término del Plan quedaron designados los OES de todos los departamentos. Para ahondar en la evolución temporal de la designación de los OES y su actividad puede consultarse el informe de evaluación (IGE, 2012, pág. 15).

Para evaluar el objetivo c) *potenciar un uso más eficiente de los registros de las diferentes administraciones* se definieron dos medidas: porcentaje de operaciones de aprovechamiento y porcentaje de operaciones de síntesis.

Las operaciones de síntesis son aquellas operaciones más complejas que se ejecutan aprovechando datos ya disponibles y sin incrementar la carga de respuesta de los informantes.

Las operaciones de aprovechamiento representan aquellas otras más sencillas que se realizan mediante la explotación estadística de información administrativa o de gestión sectorial.

Fuera de estos dos apartados quedarían actividades como los censos o las encuestas por muestreo, en las que se utiliza recogida directa de información con fines exclusivamente estadísticos.

Los indicadores se refieren al conjunto de operaciones consolidadas que constituyen el Inventario inicial del PGE 2012-2016 (Anexo 3 de la Ley 8/2011). Se trata de obtener resultados más fácilmente interpretables al eliminar la influencia de las operaciones que no se llegaron a consolidar entre 2007 y 2011, por no superar la fase de proyecto o por no llegar a la difusión obligatoria. Usando estos criterios se definen los siguientes indicadores:

- porcentaje de operaciones de síntesis, calculado sobre el total de consolidadas (50).
- porcentaje de operaciones de aprovechamiento, calculado sobre las 50 consolidadas

En el PGE 2007-2011, el 32 % de las operaciones son operaciones de síntesis y el 36 % son operaciones de aprovechamiento, por lo tanto en el 68% de las operaciones consolidadas se aprovecha la información disponible (tanto de origen administrativa como estadística), sin incrementar la carga de respuesta de los informantes.

6. ANÁLISIS ULTERIORES

Además del seguimiento por indicadores, se han empleado otros instrumentos estadísticos para la programación y su evaluación y seguimiento. Cabe destacar la tabla de entradas y salidas, que a su vez permitiría un nuevo análisis mediante indicadores, y la tabla de contingencia que se presenta a continuación. Esta tabla proporciona la distribución de las metas atendiendo a su satisfacción temática y técnica.

Tabla 4: Tabla de contingencia de la satisfacción temática y técnica de las metas

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

Si calculamos el coeficiente kappa, obtenemos una concordancia débil $\kappa = 0,26$, lo que viene a corroborar la necesidad de estudiar las dos dimensiones de la satisfacción, dado que la clasificación de las metas atendiendo a los dos criterios no coincide plenamente y, por tanto, tampoco resultan redundantes desde un punto de vista estadístico.

Obsérvese también, las diferentes distribuciones marginales de las dos satisfacciones. A pesar de dicha convergencia de los índices de satisfacción en sus dos dimensiones, la distribución de la técnica está más polarizada que la de la temática, teniendo esta última una satisfacción parcial más acusada.

Con todo resulta destacable que la mitad de las metas están satisfechas desde los dos puntos de vista. Sin embargo, más de la séptima parte no alcanzaron un nivel de satisfacción apropiado en ambas dimensiones, lo que motivó que no se considerase preciso, para la evaluación ex-ante del IV PGE, la reunión de los grupos de trabajo como se hizo para el III PGE. Para la redacción del quinto, probablemente haya que recurrir a ellos.

Las tablas de entradas y salidas reflejan la evolución de las operaciones estadísticas y otras actividades, mostrando la distribución de las actividades según el estado en el que se incluyeron en un programa y en el siguiente. Permite ver también las actividades que entran nuevas en un programa y las que salen (se dejan de programar).

Tabla 5: Evolución del estado de las operaciones y otras actividades en las cuatro transiciones

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

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

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

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

La tabla anterior recoge la evolución de las actividades a lo largo de los programas del PGE 2007-2011. De cada transición tenemos por filas las actividades del programa de partida en cada uno de los posibles estados, que se distribuyen por columnas según el estado en el que fueron incluidas en el programa siguiente. Por ejemplo, en 2007 se programaron 38 AE y 140 OE, repartidas en los diferentes estados (52, 0, 78, 8, 2). De las 52 operaciones programadas en proyecto en 2007, quedaron en proyecto 28, evolucionaron a implantación 11, 9 pasaron a en curso, 1 en cumplimiento y 3 salieron del programa.

Como ya se ha comentado se diferenciaron dos tipos de operaciones según el estado: las nuevas (en proyecto, implantación y reestructuración) y las corrientes (en curso y cumplimiento). Esta clasificación distingue dos situaciones, por un lado las operaciones que están en proceso de definición o de cambio, y por el otro las estables. Las primeras deberían presentar cierto dinamismo y cambiar de estado en los diferentes programas hasta llegar a corrientes; mientras que las segundas deberían permanecer en el mismo estado a lo largo de los programas.

Definimos el indicador de estabilidad de las OE corrientes como el número de operaciones en curso y cumplimiento (de un determinado programa) que permanecen en estos estados en el programa siguiente, entre el total de operaciones corrientes del programa de partida. Como las otras actividades estadísticas (AE), que no se clasifican en estados, son más parecidas a las estables que a las dinámicas, podemos unirlas con las corrientes para definir así un indicador de estabilidad general.

En cuanto a las operaciones nuevas, se consideran evoluciones “naturales” pasar de proyecto a implantación o pasar de implantación o reestructuración a en curso. Definimos el indicador de dinamismo como aquellas operaciones que evolucionaron de modo natural de un programa a otro entre el total de operaciones nuevas del programa de partida.

Tabla 6: Indicadores de estabilidad y dinamismo asociados a las transiciones

	2007 a 2008	2008 a 2009	2009 a 2010	2010 a 2011
Núm. OE corrientes que permanecen en el siguiente PEA	74	80	81	80
Núm. AE que permanecen en el siguiente PEA	31	31	34	34
Núm. OE nuevas que evolucionan de forma natural	14	15	9	7
Núm. OE corrientes del PEA	80	88	97	89
Núm. OE nuevas del PEA	60	57	36	29
Núm. AE del PEA	38	37	43	38
Estabilidad de las OE corrientes (%)	92,5	90,9	83,5	89,9
Estabilidad general (OE corrientes y AE)(%)	89,0	88,8	82,1	89,8
Indicador de dinamismo (%)	23,3	26,3	25,0	24,1

El indicador de estabilidad, que se sitúa alrededor del 90%, debería estar más cerca del 100% ya que por definición estas operaciones deberían mantenerse a lo largo de los programas (excepto las de periodicidad mayor que el año). Ese 10% de operaciones corresponden con las que se reestructuran (hasta 9 operaciones en la transición de 2009 a 2010) y las que dejan de programarse (hasta 7 operaciones en el paso de 2010 a 2011). En cuanto al dinamismo, de la tabla anterior se deduce que sólo el 25 % de las operaciones nuevas evolucionan de un modo adecuado de un programa a otro.

A partir de la tabla 5 se puede obtener una matriz de probabilidades de *transición entre dos estados* dividiendo el número de operaciones que evolucionan de un estado a otro entre el total de operaciones del estado de partida. Dado que en algunos estados (en implantación o en reestructuración) hubo pocas operaciones y la probabilidad de transición debería ser igual independientemente de los programas de los que se tratase, para cada *transición entre dos estados*, sumamos las operaciones que evolucionaron de las cuatro tablas, entre el total de operaciones en el estado de partida (también de las cuatro); obteniendo así una probabilidad media.

Para construir la matriz modificamos el orden en las filas de la tabla pasando a la primera fila las actividades nuevas del programa. Como queremos tener los mismos estados en las filas y en las columnas añadimos la primera columna y la última fila usando los códigos 0 y 9 para la fuente y el sumidero respectivamente.

Es necesario destacar que las OE en proyecto tienden a permanecer o salir de la programación, más que a implantarse. El 85% de las OE en curso permanecen en este estado, situación deseable en la estadística oficial. De las OE en reestructuración, más de la cuarta parte pasa a estar en curso en el PEA siguiente, sin embargo la mitad permanece en este estado y más de la quinta parte tiende a desprogramarse. Las OE que se realizan según la metodología de otros, fundamentalmente de la Administración General del Estado (AGE), permanecen en cumplimiento más del 85%, siendo esta probabilidad la mayor de toda la matriz.

Tabla 7: Matrices de probabilidades de transición en un programa y en el plan

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

A partir de la matriz de probabilidades de transición de un programa a otro podemos calcular la de probabilidades de transición del plan, simplemente elevando la primera a la cuarta potencia. Tras esta operación, observamos que la probabilidad de que una OE en curso al comienzo del plan permanezca en este estado al final es de casi un 60%. De las que estaban en reestructuración, más de la tercera parte acaban en curso aunque más del 45% salen de la programación. De las OE que se incluyen en proyecto acaban en curso más de la cuarta parte y más de la mitad acaban fuera de la programación. Obsérvese también que las en curso pueden acabar en cumplimiento y viceversa, mostrando una ligera vacilación entre estos estados, que deberían ser los más estables.

7. CONCLUSIONES

Además de estas consecuencias del proceso de la evaluación cuantitativo, podríamos añadir desde el punto de vista cualitativo:

- La falta de asignación explícita de responsabilidad de las metas de información junto con el principio de división del trabajo en la ejecución establecido en el párrafo 2 del artículo 5 de la Ley 16/2006 propiciaron una mengua en la consecución de los objetivos del plan. Si acaso en el quinto haya que tratar este tema en su redacción.
- El abuso del estado en reestructuración es una de las características de este tercer plan. Una operación fue reestructurada dos veces en la vixencia del PGE (Confianza empresarial) y otra sólo conoció este estado (Sistema de indicadores de I+D+i).
- La falta de transiciones de AE a OE en proyecto, existiendo posibles candidatas.

Si consideramos que las cinco "es" (eficacia, eficiencia, economía, equidad y ecología) constituyen el paradigma rector de una gestión pública de calidad (Montesinos, 1998: 97), en el caso del PGE 2007-2011 tendríamos que, en lo relativo a la eficacia, 8 de cada 10 metas alcanzaron una satisfacción adecuada (56/70), como se puede apreciar en la tabla 4.

Además, esta fracción se consiguió de un modo eficiente con actividades basadas en información ya existente que no había que captar ex-novo. Para su implementación de un modo económico, se recurrió a acuerdos y convenios con diferentes organismos de las AA.PP., fundamentalmente de la AGE (Acuerdo-Marco con el INE, Convenio con la Tesorería General de la Seguridad Social...) y procurando una programación multiobjetivo, que también sirviese para la evaluación del rendimiento y para la elaboración de indicadores asociados a los presupuestos en lo que respecta al IGE.

Se realizó teniendo en cuenta la equidad, tanto en los contenidos (desarrollando la perspectiva de género y ahondando en los sistemas de indicadores sociales) como en los agentes (al aclarar la aportación de la C.A. de Galicia en el ámbito estadístico frente a las

otras AA.PP.), lo que redundará en un futuro mejor control del gasto público. En cuanto a la ecología, en este plan se produjo una fuerte reducción de los cuestionarios y de las publicaciones en papel, apenas las más analíticas y algunas de la Euroregión.

También se desarrollaron dos procesos muy interesantes desde una óptica de la planificación de las políticas públicas: el de realimentación negativa del sistema y el de institucionalización de la evaluación. El primero es deseable en cualquier tipo de planificación, ya que asegura la sustentabilidad del SEG desde una perspectiva endógena e, incluso, exógena de no producirse grandes mutaciones externas.

Con respecto al segundo, la evaluación del PGE no sólo está recogida en las leyes que lo regulan y aprueban, sino que se ha desarrollado una metodología cuantitativa y cualitativa que supone un procedimiento de evaluación y seguimiento estandarizado y económico, como no podría ser de otro modo en un OCE. Además, en la recogida de datos se pasó de la declaración de la persona de contacto, de cada departamento, a la observación directa desde el IGE.

La realimentación negativa fue posible por la realización, no sólo del informe de seguimiento anual, sino de una evaluación 'on-going' que se concretó en la de la perspectiva de género, que comenzó en el PEA 2009, y de los estudios previos al último programa PEA 2011. Esto es, el seguimiento condicionó la programación sucesiva dentro de un aprendizaje continuo 'learning organization'. Todo esto ha sido posible por la existencia de un equipo estable que no recurrió al 'outsourcing'.

El proceso de evaluación del PGE 2007-2011, además de evaluación ex-post, sirvió como evaluación ex-ante del PGE 2012-2016. La redacción del informe de evaluación del PGE comienza antes de que termine el plan y sirve como diagnóstico del plan vigente para redactar mejor el venidero. Prueba de esto es que no se podría haber determinado qué actividades estadísticas estaban consolidadas ni haber realizado cambios en el articulado del nuevo proyecto de ley.

Entre estos cambios conviene destacar la introducción de un nuevo tipo de operación estadística en el PGE 2012-2016: los métodos indirectos de estimación. Otros consistieron en la homogeneización de la valoración de la ejecución de las actividades e introducción de unas reglas más claras y estrictas de la transición entre estados de una operación. Y, por último, se redactaron las metas, desagregándolas para que resultasen más precisas, y mas los objetivos organizativos e instrumentales de un modo que permitiesen una evaluación estandarizada.

Para terminar, es posible emplear esta metodología para la evaluación y seguimiento de la planificación en otros ámbitos, adaptándola a sus particularidades. Una de las misiones del estadístico público es intentar medir o cuantificar determinados fenómenos o procesos, que originalmente sólo se abordan de un modo cualitativo verbal.

8. REFERENCIAS

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

Touriño, A.; E. Villar e C.L. Iglesias. 2010. «A perspectiva de xénero na planificación da actividade estatística da Comunidade Autónoma de Galicia», *Revista Galega de Economía*, 19(2): 29-51.

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

Notas

1. El Plan incluía en su objetivo informativo I) avanzar hasta la consideración de género como una parte integrante de la actividad estadística y como tal, todas las actividades que contemplasen datos sobre personas deberían recogerse y difundirse por sexo. La consecución de este objetivo se analizó también con indicadores dentro del informe de evaluación del plan, que contenía, tal y como se comenta, un anexo donde se pormenorizaba la metodología empleada y los resultados. Se puede ver (Touriño et al., 2010) como se entendió la perspectiva de género en la planificación y como se pensaron inicialmente los indicadores a emplear.
2. Se analizó la satisfacción de todos los objetivos: los informativos no redactados en forma de metas (entre otros el establecimiento de una perspectiva de género o avanzar en la desagregación territorial) y las metas de información; los organizativos y los instrumentales. Para todo lo anterior se emplearon, en la medida de lo posible, indicadores; pero no siempre fue posible dada la generalidad con la que se redactaron dichos objetivos (IGE, 2012: 9-12 e 15-22).

MARIÑA-BALBANERA FARIÑA SANTOS_(marinabfarina@gmail.com)_Universidad de Santiago de Compostela, Galicia-España

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



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

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

& Resumen: La inminente desaparición operativa del Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar es un nuevo paso en el proceso de gestión efectiva de los servicios sociales públicos a nivel autonómico impulsados en la Ley 13/2008 de servicios sociales de Galicia. Este artículo explora la presencia que adquirió en la entidad el marketing público y las estrategias y recursos utilizados desde entonces en la ejecución de los servicios a los ciudadanos en un momento vital de transición hacia un nuevo organismo, la Axencia Galega de Servizos Sociais

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

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

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

1. INTRODUCCIÓN

El 4 de julio de 2006 el Diario Oficial de Galicia difundía el convenio de colaboración entre Vicepresidencia de Igualdade e Benestar y quince ayuntamientos firmantes. Bajo la dirección de Anxo Quintana, se materializaba una de las joyas de la corona del gobierno bipartito, el Consorcio Galego de Servizos de Igualdade e Benestar (en adelante CGSIB). Sin fecha concreta aún para su cierre definitivo y su unificación en la Axencia Galega de Servizos Sociais —en previsión de culminarse con la publicación de este número—, este estudio analiza la presencia del marketing público en la gestión de los servicios sociales de este organismo. Un memorable aforismo de Kapuściński sentenciaba que en muchas ocasiones la gente —y extrapolándolo también a los hechos— sobre los que se escribe se suelen conocer en un breve periodo, por lo que el secreto radica en la cantidad de cosas que se pueden transmitir en ese fugaz instante. Es sobre esta percepción donde reside el objetivo de este estudio. Lo que aquí se presenta es fruto de las circunstancias de una etapa limitada por unas elecciones autonómicas y el escepticismo sobre su destino a modo de crónica de una muerte anunciada; en tanto en cuanto, la observación personal ha jugado un papel exclusivo.

Portas, Taboadela, Vilamarín, Boimorto, Carnota, As Neves, Outes, Xove, Cerdedo, Allariz, A Illa de Arousa, Laza, Ribadeo y Carballeda de Avia se convertirían en los primeros gobiernos locales implicados en este nuevo proyecto. El principal fin del CGSIB era el de concentrar y gestionar los servicios sociales comunitarios en una red administrada desde el gobierno autonómico mediante criterios de racionalidad organizativa y supresión de posibles duplicidades en la administración pública, meta que nunca logró. Mientras que la Administración autonómica diseñó una red de protección pública y atajaba la concesión de los servicios sociales especializados, los denominados servicios sociales comunitarios¹, eran de carácter local. Este proyecto, uno de los más polémicos de la séptima legislatura, fue aplacado tras la entrada del nuevo gobierno en marzo de 2009. La nueva ejecutiva subrayó durante la campaña electoral la necesidad de suprimirlo cuanto antes, aunque su disolución formal como figura jurídica aún tuvo lugar un año después de entrar el gobierno conservador en la Xunta de Galicia, con Beatriz Mato como responsable de la cartera de Tráballo e Benestar. Tras años de tensiones entre las consellerías de Facenda y Tráballo e Benestar, en septiembre de 2013 se fijaba la operatividad de la Axencia en enero de 2014, cediendo la gestión inicial de las escuelas infantiles y derivando progresivamente todo el entramado de servicios públicos.

Con la mirada puesta en el primer semestre de 2014, la defunción pública del organismo y su evolución hacia la Axencia Galega de Servizos Sociais (art. 34.1 de la Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servizos Sociais), a lo largo de estos años el CGSIB ha mantenido su funcionamiento normal como ente jurídico propio, gestionando los centros creados desde entonces, construyendo otros nuevos y disponiendo de una partida concreta en los presupuestos públicos de la comunidad para su funcionamiento.

A falta de días para que la Axencia Galega de Servizos Sociais irrumpa en la escena pública gallega, este artículo valora la presencia que hasta entonces ha tenido el marketing público en el CGSIB y las oportunidades perdidas para mejorar su imagen pública, estructurado a modo de plan de marketing.

2. ANÁLISIS DEL MACROENTORNO

A la dura situación económica que padece el país y a los problemas que atraviesan las administraciones públicas no se les escapan las situaciones concretas que determinan la prestación de servicios sociales en Galicia, enmarcados en una población fuertemente

envejecida e influida por la dispersión de la población vinculada al ámbito rural. Estas circunstancias determinaron el devenir de la prestación de estos servicios: problemas económicos de las administraciones locales para mantener los servicios consorciados, aumento de tasas y precios públicos o imposibilidad de su desembolso por parte de algunos usuarios, dificultades y retrasos en las contrataciones de las obras por problemas económicos de empresas adjudicatarias, centros planificados que podrían haber sido desestimables, inviabilidad de nuevos proyectos, etc.

2.1. Ventaja competitiva

Sin duda, la situación y el proyecto del CGSIB fueron privilegiados en la comunidad gallega con respecto a sus potenciales competidores, ya que sus servicios e instalaciones se insertaron geográficamente en lugares donde no existía apenas competencia —o una interesante cartera de clientes— y cuyos beneficios serían dudosamente atractivos para el sector privado. Contaba con una sólida red de centros de atención a personas mayores y escuelas infantiles, las dos grandes enseñanzas de la entidad, y por su carácter público, con prioridades establecidas en la agenda política, no anteponían el beneficio económico a la orientación y atención al ciudadano.

Además, el hecho de ser una entidad pública autonómica, representaba los valores de los ciudadanos actuales, potenciales o perdidos y otros *stakeholders* (Sancho Royo, 1999). Sin embargo, no ha sido imperceptible la tesis del profesor Arenilla Sáez (2011: 349-350) de que la extensión y fragmentación de organismos públicos de diferente naturaleza especializados en servicios concretos han generado en el ciudadano dos caras; por una parte, ha mejorado su atención como cliente, pero por otra, indefenso como ciudadano democrático. Y en el caso del CGSIB, ha estado siempre en el punto de mira.

2.2. Delimitación del mercado de referencia

El CGSIB está constituido por el Gobierno autonómico, 272 ayuntamientos y cuatro mancomunidades. En este sentido, se pretenden marcar los niveles de cobertura social territorial, la flexibilización del acceso y el uso de los recursos, además de mejorar la coordinación de las instituciones públicas y sus variantes gestionadas con financiación privada.

Conforme a la citada Ley 13/2008, de 3 de diciembre, de Servicios Sociales, donde se especifica la creación del CGSIB, el ámbito de actuación de la entidad estaba encaminado al tratamiento de cinco grandes contextos particulares en su cartera de servicios: infancia y familia, lucha contra la violencia de género, personas mayores, personas en riesgo de exclusión social y juventud.

Infancia y familia

Al área de infancia y familia pertenecía el proyecto educativo² denominado Rede Galega de Escolas Infantís A Galiña Azul, que impartía actividades e introducía en el sistema educativo a escolares con edades comprendidas entre los tres meses y los tres años. Su fin ha sido conciliar la vida laboral y personal, derivado de los cambios en la estructura familiar acaecidos en las últimas décadas, como la incorporación de la mujer al mercado laboral.

Lucha contra la violencia de género

La Rede Galega de Acollemento (dependiente de la Secretaría Xeral de Igualdade) dispone de dos centros en la comunidad: el Centro de Emerxencias para Mulleres Víctimas de

Violencia de Género en Vigo y el Centro de Recuperación Integral para Mujeres Víctimas de Violencia de Género en Santiago de Compostela. Galicia es la segunda comunidad autónoma que registra una menor cifra de denuncias por violencia de género de España según los últimos datos disponibles de la Estadística de Violencia Doméstica y Violencia de Género realizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) con reseñas de este organismo y del Ministerio de Justicia. Además, la Estadística de Violencia de Género del primer semestre de 2013 confirmaba que existían 461 mujeres con medidas de protección comunicadas y 384 con nuevos expedientes seguidos. Aunque esta lacra ha existido siempre, en los últimos años ha cobrado una mayor repercusión mediática, lo que ha favorecido a hacer perceptible un problema considerado hasta no hace muchos años privado y familiar.

Personas mayores

La Red Pública de Centros de Atención a Tercera Edad e a Dependencia estaba centrada en el terreno de la gerontología y se compone de hogares residenciales, centros de día y viviendas comunitarias, que buscan promover la autonomía personal, la actividad relacional y permitir permanecer a sus usuarios en su entorno habitual. Así las cosas, la media de edad de la sociedad gallega es de 45,4 años y la esperanza de vida alcanza los 82,4 años, según los últimos datos del Instituto Galego de Estadística (IGE).

Personas en riesgo de exclusión social

El programa de Xantar na Casa (en el que colaboran los ayuntamientos) garantizaba la alimentación equilibrada y de calidad a las personas mayores, dependientes y/o en riesgo de exclusión social. También se ejecutaban los propósitos presentados en el II Plan Galego de Inclusión Social (2007-2013) para luchar contra la pobreza y la marginación social con acciones formativas o de otro tipo. En este programa se incluía el grupo de internos del Centro Penitenciario de Teixeira (Curtis) que estaban próximos a su futura vida en libertad. Según la Encuesta de condiciones de vida de las familias del IGE, la tasa de riesgo de pobreza de las personas de 65 o más años que viven solas se situaba en 2013 entre el 15 y el 20%. En el primer semestre de 2013, 8.448 gallegos eran beneficiarios de la RISGA, tan sólo 299 personas menos que el total de todo el 2012.

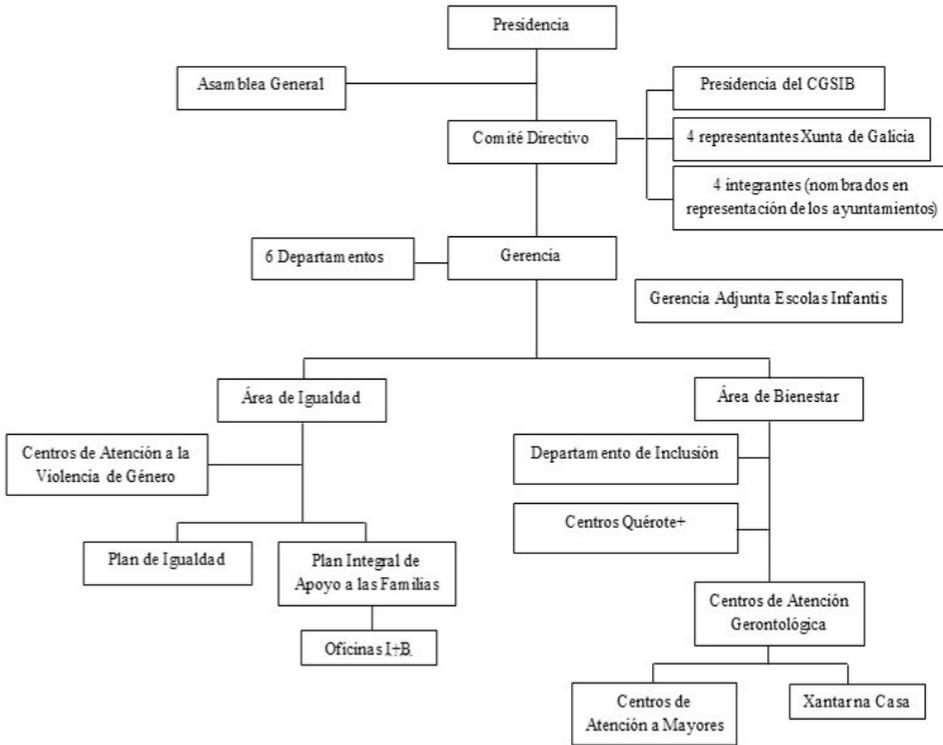
Juventud

El CGSIB confió la creación de los centros Quérote+, puestos en marcha con la colaboración de la Dirección Xeral de Xuventude para asesorar a la población más joven sobre diversos asuntos relacionados con esa etapa vital (sexualidad, drogodependencia, embarazos adolescentes, concienciación en el abuso de alcohol o estupefacientes). Nunca ha sido un área de especial atención a nivel de Administración autonómica, aunque sí a nivel local.

2.3. Estructura de la organización

Seis departamentos integraban la gerencia del CGSIB: comunicación, jurídico, recursos humanos, contratación, económico-contable, sistemas y la unidad técnica de obras y proyectos. En el ámbito local, la presencia de los ayuntamientos, cuya representación se consagraba en el art. 8 de los estatutos del consorcio, se manifestaba en su participación en los órganos de gobierno y de los centros pertenecientes a su circunscripción. Por su parte, los alcaldes adquirirían la condición de delegados del CGSIB en las competencias acordadas a tal efecto.

Gráfico 1: Organigrama actual de dirección del CGSIB

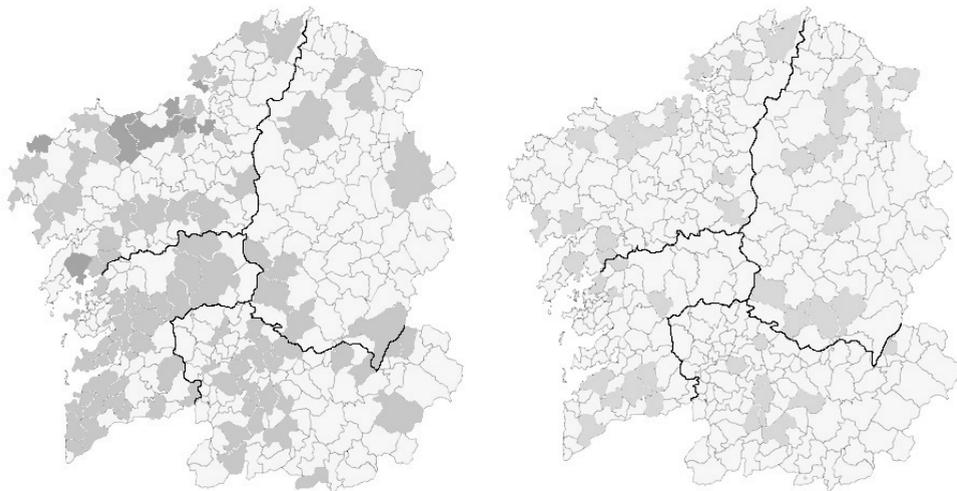


Fuente: Estatutos CGSIB (documento interno)

2.4. Oportunidad de mercado

El CGSIB como entidad pública debía asegurar la continuidad de su actividad debido al interés público que generaba, pese a incurrir en el riesgo de déficit (e.g. ante una mínima demanda social o petición formal de un ayuntamiento, se tenía que estudiar el proyecto de construcción de un nuevo centro). Son ilustrativos los mapas de la Imagen 1, en donde se constataba la contrariedad en la creación de nuevas plazas públicas infantiles (teniendo en cuenta el envejecimiento y la concentración de población en esta región).

Imagen 1: Ayuntamientos adheridos a A Galiña Azul (iz.) y centros de mayores (dcha.)



En el actual curso escolar la red autonómica estaba formada por 121 centros que ofrecen un total de 6.391 plazas (8.267 si se incluyen las que gestiona la Consellería de Traballo e Benestar dentro de esa red). Por provincias, la oferta es de 2.596 plazas en A Coruña, 2.367 en Pontevedra, 898 en Ourense y 530 en Lugo. No obstante, el auge de la demanda en el sector gerontológico permite al CGSIB conservar su hegemonía en la comunidad con su oferta de servicios, frente a las administraciones locales o a las empresas privadas existentes en el mercado. Además, el aumento de la pobreza y de los problemas sociales, ha provocado nuevas dimensiones que también influyen en la actuación de la entidad.

3. ANÁLISIS DEL MICROENTORNO

Los actores y fuerzas que influyen inmediatamente en el proceso de intercambio que la entidad mantiene con sus mercados-meta, como son las características externas e internas de la organización, la tipología de los ciudadanos, las competencias, la demanda global y los antecedentes propósitos de este estudio son los que se señalan en este análisis del microentorno.

3.1 Flaquezas

Las debilidades señaladas en este análisis están marcadas por los conflictos y el déficit de interés en los canales de comunicación internos. En este sentido, la información que se recibía a través de los distintos departamentos se convertía en tendenciosa y en muchos casos se conocía de forma oficiosa. Muchas situaciones negativas y pequeñas crisis entre distintos departamentos no eran gestionadas a través del departamento de comunicación, porque el personal no era informado de los asuntos internos. Asimismo, el contacto diario de un equipo provocaba fracturas dañinas en el ambiente laboral y ponían en riesgo la armonía interna. Por eso, era imprescindible atajar estos problemas para evitar su reincidencia (e.g. tramitación de bajas médicas, respuestas rápidas de los técnicos informáticos o colaboración entre diferentes departamentos) y focalizar a los trabajadores en el objetivo general y no departamental.

Se producían con frecuencia crisis espontáneas con administraciones locales, que acaban saltando a los medios de comunicación y minaban la percepción interna de la entidad y contribuían a emponzoñar —más si cabía— la imagen externa del CGSIB, cuya popularidad se hundía a raíz de polémicas sobre listas de contrataciones o la viabilidad de determinadas obras. No obstante, las modificaciones impuestas en el cambio de poder con la nueva denominación A Galiña Azul en vez de Galescola ha sido la herida más dura en la percepción de la opinión pública, que tradujo estas fruslerías en luchas políticas que no mejoraron las carencias primarias (algunas personas emplean en la actualidad vocablos como *galescola**, *galiescola**, *galiciaescola** o *galiñaescola** y no “escuela infantil A Galiña Azul”) de la red de guarderías y otros servicios ofrecidos a la ciudadanía. Esta impresión también se trasladaba anualmente a la Asamblea General, identificada como una escenificación residual de la aplicación de los estatutos y en donde responsables de ayuntamientos consorciados exteriorizaban su propio desinterés (no se personaban, no respondían a las solicitudes de confirmación de asistencia o incluso desconocían si su ayuntamiento estaba asociado al CGSIB).

Y pese a las críticas, el CGSIB había conseguido su hueco en el imaginario popular gallego desde 2006 como referente en la gestión de una gran parte de los servicios sociales autonómicos. Por ello, esta transición no tendrá por qué hacer peligrar el nuevo papel ejecutivo de la Axencia Galega de Servizos Sociais: aunque puede permitir mejorar aún más su imagen en la opinión pública, también se puede percibir como un nuevo proceso de dispendio público maquillado como austeridad y mejora en la calidad de los servicios. La incapacidad manifiesta de los actores políticos en explicar e implicarse en los procesos modernizadores de la administración pública —por ejemplo, en la gestión indirecta o privatización de determinados servicios— o buscar en el marketing la rehabilitación única del poder público o el político de turno (Arenilla, 2011: 353) genera el rechazo existente de gran parte de la sociedad, que identifica como pérdida de servicios públicos, sin por ello ver reducidos sus tributos.

Los efectos de la crisis económica en la reducción de los presupuestos provocan la inviabilidad de ciertos programas por falta de financiación, ya que en los últimos meses, algunos ayuntamientos se desligaron de las instalaciones y los programas sociales y solicitaron autogestionarlos o proponer soluciones localistas. Esta fuerte inversión pública no alcanza las cuotas máximas de rentabilidad debido a la fuerte demanda estacional. Además, este retraso económico y social se traslada a no alcanzar la cobertura de plazas escolares hasta tres años por habitantes que marca la UE del 33% y cuyo índice se sitúa en el 29,1%. Las plazas públicas del CGSIB siguen siendo insuficientes en los grandes núcleos urbanos (a pesar de las ayudas del cheque bebé, las plazas de guarderías municipales o aquellas gestionadas por iniciativa social), mientras que las vacantes se producen en los entornos rurales. Si bien se fomentan los servicios en las áreas rurales con déficit de población, este factor provoca, al mismo tiempo, el desarraigo de los usuarios de centros para mayores en el interior de las provincias para desplazarse lejos de su área de relación personal y afectiva.

3.2. Oportunidades

Una de las críticas que se podría reprochar en la gestión de la comunicación y el marketing de este organismo público fue el soliloquio reiterado y la escasa orientación al ciudadano (la “miopía” en el marketing, que definía Levitt) en todo el proceso comunicativo y de gestión de crisis. El trabajo desarrollado en el CGSIB se cubría (por una única persona) y dependía de forma vertical descendente del gabinete de comunicación de la propia consellería. Asimismo,

el trabajo desempeñado era invisible para una gran parte del cuadro de personal (todo lo opuesto a lo que divulga el especialista en marketing Toni Puig: el equipo de equipos). Muchos trabajadores no estaban familiarizados con la trascendencia de una buena comunicación interna y externa de calidad, porque el trabajo era opaco y vinculado fuertemente a la alta dirección (que sí valoraba las estrategias de marketing y comunicación). Además, este departamento carecía de un interés manifiesto en los canales disponibles a través de internet (como una nueva dimensión relacional intrínseca que permitiese intensificar el marketing público), las áreas del *social media* y el servicio público al ciudadano, ya que la web corporativa ha simulado un mero ornamento en el que no se proponía la participación de los usuarios (e.g. no existían zonas de descarga de acceso sencillo y la consulta de determinados documentos de carácter público tenían que suceder a un detallado informe para la identificación personal del usuario) y solo se volcaban notas de prensa de forma anecdótica. Esta comunicación en la web era excesivamente unidireccional y con una fuerte tendencia a la comunicación persuasiva-promocional. Con ello, su presencia en las redes sociales era nula y las referencias al ente eran aportadas por trabajadores descontentos o críticas a su gestión, que generaban contenidos negativos. Nunca se agrada a todo el mundo, pero sí se podrían canalizar las percepciones exteriores y mejorar los recursos en las relaciones con los usuarios para promover los ejercicios de ética y transparencia que tanto se han aplaudido en la arena política, con lo que la nueva *axencia* se ve con esperanzas para todo este trabajo de mejora.

El hecho de que el CGSIB se hubiera extinguido en 2010 pero haya seguido en funcionamiento tres años después, podrá ayudar a renovar algunas de las estrategias de marketing interno y externo y a mejorar los problemas actuales; si bien esta sensación de provisionalidad ha provocado la duda por la situación laboral de algunos empleos y el nuevo ambiente de trabajo en las nuevas oficinas centrales, marcadas por el aislamiento y los espacios seccionados y cerrados. A pesar de esto, el nivel formativo de los trabajadores (exigido en el reglamento de régimen interno), sumado a los servicios y programas —en muchos casos únicos— ofrecen mayor seguridad que otras alternativas públicas o privadas. En este sentido, se prevé como una continuación la diversificación y colaboración con entidades del Tercer Sector o fundaciones en la gestión indirecta de algunos centros, por la alta calidad en su funcionamiento.

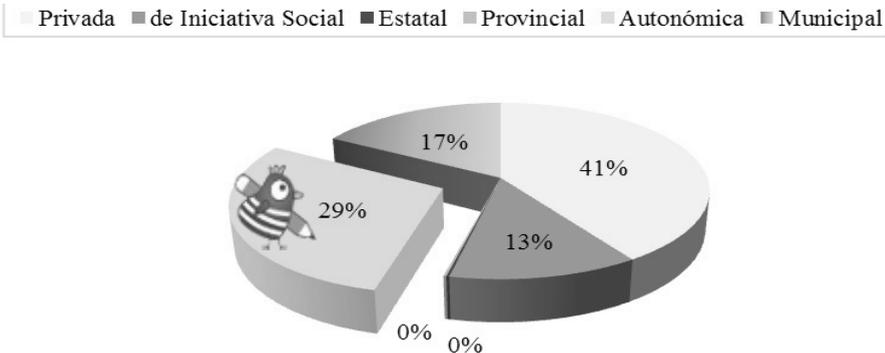
3.3. Análisis de la competencia

Con el fin de estructurar la información, el estudio de la competencia se facilita en base a los cinco ejes de actuación del CGSIB anteriormente expuestos.

Infancia y familia

La situación de los mercados con los centros de titularidad privada es bastante variada, pese a que una gran parte de los clientes de las guarderías y escuelas infantiles son padres que trabajan y viven cerca de la localización del centro. La elección de este tipo de centros estaba basada en la calidad percibida de las instalaciones (que variaban en función de la población), la profesionalidad del profesorado, la amplitud de horarios y la oferta de servicios complementarios, aunque su prestigio siempre ha sido el principal reclamo. En general, la sobredemanda y la oferta de precios mínimos del mercado provocaban que las entidades privadas no pudieran competir con la red pública y sólo por la insuficiencia de plazas en determinados núcleos urbanos.

Gráfico 2: Titularidad de las Guarderías en Galicia



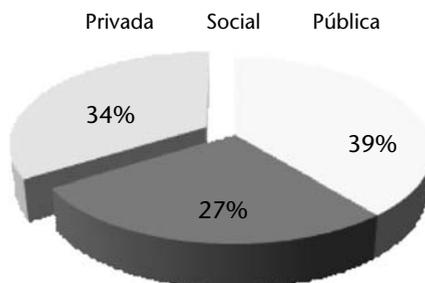
Fuente: Registro único de Entidades Prestadoras de Servicios Sociais (disponible en <https://bienestar.xunta.es:444/XiacWeb/> y consultado en noviembre de 2013).

Los registros ofrecidos en 2003, cuando existían 306 centros de educación infantil 0-3 años y más del 74% eran de titularidad privada, diez años después, esta proporción se ha reducido de forma significativa. En noviembre de 2013, había alrededor de 500 centros en funcionamiento y de ellos, el 54% era de titularidad privada (empresario individual o sociedades) o de iniciativa social (sociedades cooperativas, organizaciones sindicales, fundaciones, federaciones, entidades religiosas o asociaciones). Estos datos constatan el fuerte crecimiento de los centros públicos gestionados por la Administración autonómica a través de la red A Galiña Azul.

Personas mayores

El abanico de recursos del CGSIB en el ámbito de las personas mayores y/o con dependencia era más reducido (hogares residenciales, centros de día o viviendas comunitarias) que el catálogo de servicios que puede ofrecer la competencia: centros de día, servicios de atención residencial, servicios de teleasistencia o servicios de ayuda en el hogar. En este sector de actuación predomina la presencia de las entidades del Tercer Sector (fundaciones, asociaciones u ONG's) en la prestación de servicios, especialmente tras la irrupción de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia; que ha quedado reducida en los últimos meses a la mínima expresión. En este caso, el sector privado tiene mayor peso en la captación de clientes. Según datos del Registro Único de Entidades Prestadoras de Servicios Sociais de Galicia, en 2010 había 1.290 entidades prestadoras de servicios a la tercera edad y una mayoría representada por el sector privado con ánimo de lucro o de iniciativa social (hasta el 67%).

Gráfico 3: Titularidad de las entidades prestadoras de servicios a la tercera edad



Fuente: Registro Único de Entidades Prestadoras de Servicios Sociales (disponible en <https://bienestar.xunta.es:444/XiacWeb/> y consultado en mayo de 2013).

A pesar de los datos, esta oferta (pública y privada) sigue siendo muy baja en relación a la demanda anual del mercado y a las nuevas exigencias de la sociedad. La radiografía actual indica que el país está a la cola de la media europea y de los países miembros de la OCDE de su entorno (sitúa alrededor de 5,1 plazas por cada 100 personas mayores de 65 años). En 2008 el índice de cobertura de los centros gallegos se situaba en el 2,56%, y las provincias de Lugo y Ourense eran las únicas que lo superaban. Así las cosas, las ventajas con las que cuentan los centros privados son su capacidad de flexibilización y rapidez en la toma de decisiones orientadas a la innovación, especialización y capacidad de fidelizar a los clientes. Por su parte, la tendencia a la cesión de la gestión de determinados centros por parte de la Administración también permite alcanzar ciertas oportunidades de éxito en este sector.

Lucha contra la violencia de género

El desafío del siglo XXI sigue siendo erradicar la lacra del maltrato en todas sus vertientes. En general, la ayuda principal proporcionada a las mujeres y a sus hijos es aportada principalmente por las distintas administraciones públicas (estatales, locales, provinciales). En la comunidad gallega, la administración pública extiende una red de casas y centros de acogida, así como viviendas tuteladas (las primeras fueron creadas en 1987 en Lugo), aunque en su mayoría, son gestionadas por las administraciones locales. El ingreso a este tipo de recursos que ofrecía el CGSIB (dos centros especiales) se realizaba a través de los canales de acceso habituales tales como Juzgados de Guardia, centros de urgencia de la red sanitaria, servicios sociales municipales, centros de información a la mujer o dependencias de la Policía Nacional, Municipal y Guardia Civil.

Personas en riesgo de exclusión social

Se trata de un sector que no ofrece beneficios económicos y cuya oferta de servicios dirigida a este colectivo es suministrada a través de la administración pública y entidades del Tercer Sector. En este sentido, las administraciones públicas promueven su contratación como parte de la responsabilidad social de las empresas, por ejemplo. En este colectivo es la administración local quien deriva el mayor peso por proximidad y cercanía con las personas. La administración autonómica es la encargada de planificar de forma global los segmentos específicos para actuar en su bienestar e integración (inmigrantes, reclusos, comunidad gitana...) y el CGSIB actuaba con programas formativos y actividades de desarrollo personal englobados dentro del último Plan de Inclusión Social.

Juventud

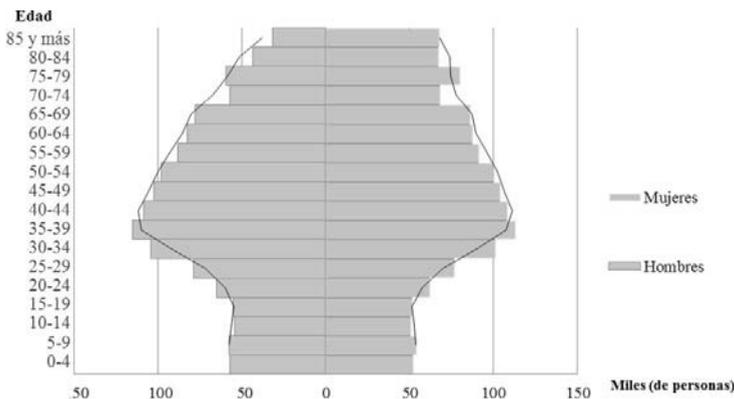
El papel del CGSIB con la juventud fue muy reducido, pese a que se ampliaron las materias y otras preferencias aparte de la información afectiva-sexual, como los desórdenes alimenticios, la drogodependencia, el acoso escolar, el uso responsable de las nuevas tecnologías e incluso, la conducción responsable. Las administraciones locales fueron la competencia directa del Consorcio en este ámbito, aunque jugaban un papel de cooperadores, al permitir ampliar las demandas de este grupo social hacia cursos formativos u orientados hacia estos temas por parte de las concejalías competentes o los programas municipales específicos.

3.4. Demanda global

Los cambios y conflictos sociales en la sociedad gallega han influido en el aumento de la demanda global de los servicios sociales que había impulsado el CGSIB, del mismo modo que las partidas presupuestarias para muchos de estos servicios se han reducido estos últimos meses. Todo este contexto político afecta de manera infinita al alcance de los servicios solicitados por la población y más, teniendo en cuenta las características distintivas de la sociedad gallega. Se constata la necesidad de elaborar programas desarrollados por el aumento de la demanda —básicamente en el sector de la dependencia y las personas mayores— y mejorar la convergencia entre el sector público y privado.

Estos cambios de tendencia sociales han estado repercutiendo en el alcance de los impulsos orientados a la introducción de la mujer en el mercado laboral y a reducir sus tareas y expectativas vitales (cuidar niños y familiares con dependencia). Las cifras no son muy alentadoras, ya que la tasa de natalidad gallega se sitúa en el 1,07 según los últimos datos ofrecidos por el INE³, y el envejecimiento progresivo de la población constituye una de las transformaciones sociales más representativas de Galicia. A simple vista, se evitaría emplear el término “pirámide poblacional”, ya que su estructura difiere de su propio significado, y puede ser algo parecido a esta figura geométrica (ver Gráfico 4) a partir de los intervalos de 35 a 39 años en adelante. Las cifras de natalidad y esperanza de vida no son alentadoras en las futuras décadas y conforman uno de los grandes retos a encarar en los próximos años para direccionar la futura política social (como el plan de dinamización geográfica).

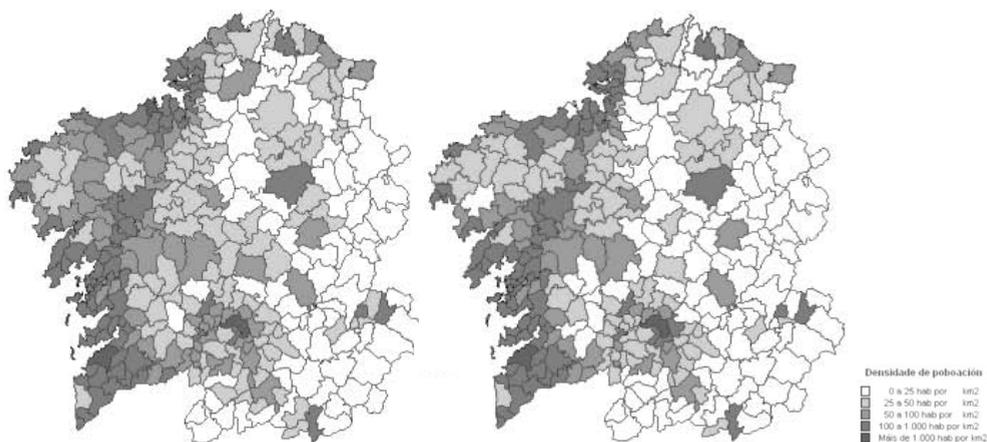
Gráfico 4: Población gallega en 2013



Fuente: INE

El aumento de las áreas rurales con escasa población, sobre todo en las provincias de Lugo y Orense, provoca lo que se podría denominar las dos *galicias*, una rural y otra urbana. La evolución del mercado originará que, debido a la oportunidad de negocio, solo la Administración pública sea quien de suministrar un mínimo de bienestar en las áreas afectadas por la despoblación. En un periodo tan corto de doce años (Imagen 2), se constata una relación inversamente proporcional: mientras que la costa atlántica de Pontevedra y norte y sur de A Coruña presentan las ratio de densidad más elevadas, las provincias orientales — salvo ayuntamientos y comarcas concretas—, su densidad es muy baja.

Imagen 2: Densidad de población en Galicia entre 2000 y 2012



Fuente: IGE

3.5. Antecedentes y propósitos

La Constitución española ha proporcionado las herramientas necesarias para adquirir un modelo de servicios sociales comunitario, aunque los factores inherentes al letargo histórico y a una crisis política, social y económica se manifiestan en la situación deficitaria vinculada a su financiación, pese a las tímidas mejoras aplicadas tras la Ley de Dependencia de 2006. Este modelo estatal otorgó a las CC.AA. la tarea de prestación de este tipo de servicios públicos y también desencadenó las diferencias competenciales que cada una de ellas podría asumir. En Galicia, los inicios de las consideraciones legales sobre servicios sociales se inició tras la Ley 3/1987 de Servicios Sociales que, aunque excesivamente prematura, permitió asentar las bases de la estructura organizativa. El siguiente precepto del año 1993, la Ley 4/1993 de Servicios Sociales, estructuró los tipos de equipamientos y cartas de servicios coordinado por la Xunta de Galicia, pero no fue hasta la Ley 13/2008 de Servicios Sociales cuando se recogió la creación del CGSIB y la Axencia Galega de Servizos Sociais con el fin de garantizar la asistencia adecuada y reducir el aislamiento de las zonas más rurales con respecto a las más urbanas.

El CGSIB careció de cualquier tipo de proyecto encaminado a dirigir la comunicación corporativa y al fomento de las características específicas de los servicios que reciben los

ciudadanos por parte de la administración autonómica. Con este análisis se pretenden enfocar las estrategias de marketing y aumentar el potencial de los servicios y su visibilidad en la ciudadanía y su orientación más a los beneficiarios que a los beneficios.

4. IDENTIFICACIÓN DE LOS CLIENTES-CIUDADANOS

Los cinco ámbitos de actuación del CGSIB con la oferta de servicios están dirigidos a diversos tipos de *targets*.

- **Familia e infancia:** los clientes de este tipo de equipamientos son padres que, principalmente, por cuestiones de tipo laboral, no pueden asumir el cuidado de los niños durante buena parte del día. Las condiciones sociolaborales y las dificultades de compatibilizar la vida laboral y familiar limitan el número de hijos, y los que se acaban teniendo, son atendidos y cuidados con todo lo que se les pueda ofrecer. Por eso, son ciudadanos muy exigentes con la calidad de los equipos y los profesionales de los centros.
- **Personas mayores:** los usuarios de este tipo de equipos presentan un grado de dependencia menor y, en la mayor parte de los casos, tienen familiares que se hacen cargo de ellos y emplean el servicio de los centros de día como actividades socioterapéuticas y de apoyo a las familias. Los hogares residenciales están dirigidos hacia necesidades más especiales de los usuarios con alto grado de dependencia y permiten ofrecer estancias permanentes a las personas que exigen atenciones más específicas, mientras que las viviendas tuteladas son servicios enfocados a personas con un alto grado de independencia.
- **Juventud:** la mayoría de programas dirigidos a este sector de población de entre 15 y 25 años son gestionados por los centros Quérote+, especialmente con la programación de cursos educativos y formativos sobre sus áreas de actuación en los centros de enseñanza.
- **Personas en riesgo de exclusión social:** las personas en riesgo de exclusión social son un sector de población que comprende a internos y expresidarios, toxicómanos o alcohólicos en proceso de rehabilitación, minorías étnicas, perceptores de la renta mínima de inserción, víctimas de violencia doméstica, personas menores de 30 años que hayan estado tutelados por la Administración, inmigrantes de fuera de la UE y emigrantes retornados con graves necesidades personales y familiares. La diversidad del colectivo provoca deficiencias en la gestión de sus necesidades específicas.
- **Mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos:** los dos centros especializados en la atención a este tipo de personas que gestionaba el CGSIB permitían apoyar el proceso de recuperación de las mujeres (aumentar su autoestima y capacidad de toma de decisiones, mejorar sus lazos en las relaciones sociales...) y el de sus hijos durante una estancia máxima de tres meses, aunque cada caso es estudiado para determinar el periodo necesario.

5. SEGMENTACIÓN DEL MERCADO

La segmentación del público objetivo sirve para adaptar los productos o servicios a sus mercados, trasladados en este caso a la actividad del Sector Público. La Administración pública es incapaz de cerrar la oferta de servicios a ningún ciudadano, porque es un valor público disfrutado de forma colectiva (Alford, 2002), aunque pueden emplear ciertos requisitos

disuasorios con el fin de evitar el margen de potenciales clientes, como la concreción en los objetivos legales o reglamentarios.

Las técnicas de marketing han impregnado consciente o inconscientemente todos los niveles de ejecución de los organismos públicos, pero éstos siguen adoleciendo de diseños adaptados en muchas ocasiones a su situación concreta y siguen cometiendo errores de principiante, como visualizar de forma homogénea a los segmentos de mercado y no ver los segmentos particulares, el propio individuo, su mercado-meta, y comprobar que estas necesidades se logran materializar a través de la vía pública. La relación en la que los ciudadanos interactúan con el Sector Público es similar a la del mercado privado aunque limitada y su relación puede constituir tres tipos de roles diferentes (Alford, 2002): el *customer* pagador (son subsidiarios de un servicio), beneficiarios (reciben un servicio/beneficio no pagan dinero en retribución del servicio) y el *obligados* (la organización los somete a obligaciones legales).

6. ESTRATEGIAS DEL MARKETING MIX

De igual modo que en el periodismo existen los *topoi* o las 6 W's (las rúbricas bajo las cuales se pueden clasificar los argumentos más recurrentes del lenguaje), esta relación se puede vincular a las teorías de McCarthy, ya que según las propuestas de Chías (1995), el marketing mix público puede organizarse desde este enfoque: *qué* como producto, *cómo* como precio, *por qué* como promoción y *dónde* como distribución. Además, en el caso de los servicios públicos (sociales) es preciso aplicar una adaptación a los elementos de esta *mezcla* que requiere el marketing público (intangibilidad de los servicios, tipo de clientes principal), con la suma de tres elementos más (las 7P's): persona, presencia física y proceso. Todas ellas permiten mantener una comunicación con los consumidores.

6.1. Producto / servicio

Kotler y Lee (2007: 55) definen al producto como "*cualquier cosa que puede ofrecer una organización o un individuo al mercado para satisfacer un deseo o una necesidad*", mientras que los servicios públicos se explican por el predominio de objetos públicos (su medición debe establecerse por indicadores sociales que marquen el resultado en base al beneficio social o al capital social que se alcance en su prestación), ciudadanía frente a consumidores (la relación entre sus servicios públicos y aquellos que los emplean se ha definido en términos de ciudadanía más que de consumidores) y consumidores multidimensionales (generan beneficios individuales y sociales) (Chías, 1995).

Ambas definiciones no incluyen dos factores que determinan estas actividades en el Sector Público, como son su compleja proposición de valores y la dificultad de excluir a determinadas personas de su consumo. En el caso de los servicios sociales prevalece la incertidumbre, derivada de las propias condiciones personales de los usuarios y, además, la rivalidad en el consumo (el usufructo de un bien por una persona impide el uso para otra) y la exclusión, ya que el acceso a un bien puede estar subordinado al cumplimiento de determinadas condiciones (e.g. nivel de renta). Los productos o servicios raramente toman interés en las administraciones públicas, en ocasiones incluso se desarrollan nuevos productos o servicios que carecen de demanda, y otras veces, los actores políticos tienen que hacer un compromiso entre una potencial pérdida de popularidad y la adopción de medidas que sean beneficiosas para los ciudadanos a largo plazo. La línea de servicios que ofrecía el CGSIB era muy amplia, porque prestaba servicios a la infancia, juventud, incorporación de personas en riesgo de exclusión social y de tercera edad, aunque los proyectos más populares han sido las escuelas

infantiles (existe una gerencia adjunta específica) y los centros de atención gerontológica (integrados por los centros de atención a mayores y el programa Xantar na Casa). Esta amplitud en la gama de servicios también integra otro tipo de servicios complementarios como el cheque bebé, los centros de día, los hogares residenciales o los centros de ayuda a víctimas de la violencia de género y servicios derivados de los procesos legales (asesoramiento jurídico). Forma parte de esta estrategia el concepto de servucción (diseño de los servicios), ligado al establecimiento de segmentos en los criterios de agrupación de los individuos para establecer unos criterios de homogeneidad y heterocomposición.

En lo referente al ciclo de vida de los servicios, se ha hecho referencia a un concepto fundamental por el que se supone que les sucede lo mismo que a los seres vivos: nacen, se desarrollan, alcanzan la madurez y mueren. Este ciclo de vida discurre a través de la relación con los clientes, porque los niveles de participación y utilización son más relevantes que las ventas. Los diseños y el desarrollo de los servicios suelen establecer leyes o formulaciones jurídicas a partir de la legislación existente. En muchos casos, se establecen normas que otorgan o regulan el poder administrativo, orientan y controlan las actividades de las Administraciones.

El CGSIB no gestionaba una sola marca o imagen corporativa. No había una única imagen (como podría ser el propio logotipo), sino varias imágenes (Solano Santos, 2010). La identidad de la organización es un conjunto de elementos que la identifican (Túñez, 2012) como organismo de la administración pública y permiten ser una herramienta muy útil para proyectar su relación con los públicos, que Van Rekon *et al* definen como “la autorrepresentación de una organización” y que se basa en “la información de las señales que ofrece una organización sobre sí misma por medio del comportamiento, la comunicación y el simbolismo, que son sus formas de expresión”⁴. Esta cuestión clave, de la reputación se ha abordado en multitud de investigaciones en las que se debate si la percepción que el público tiene de una organización es puramente perceptual (depende de las percepciones de sus stakeholders), experiencial (en base a los servicios que ofrece) o una mezcla de ambas.

Imagen 3: Algunas de las marcas identificadas a lo largo de la historia del CGSIB



Sobre el CGSIB pesaba la responsabilidad de respetar la identidad corporativa especificada en el Decreto 409/2009, de uso de elementos básicos de identidad corporativa de la Xunta de Galicia y que se hizo palpable con la edición del Manual de Identidad Corporativa. Así, este color identitario mantenía la esencia de la Administración autonómica, marcada por los

tonos que se identifican con el azul cián de la Xunta, y se ampliaba a otros ámbitos de la organización, como logosímbolos y materiales de oficina. En el CGSIB se tenían en cuenta las estrategias de *branding* (construcción del valor de marca), especialmente en lo referido a la arquitectura de marca, para tener en cuenta el punto de vista del ciudadano y poder mejorar las percepciones de la entidad y de algunas marcas específicas, como A Galiña Azul.

6.2. Precio

Por precio se entiende *“la expresión del valor económico del producto que estará dispuesto a pagar según las utilidades percibidas, es una señal que permite a los consumidores decidir cómo pueden emplear los recursos económicos”* (Chías, 2008: 67). Sin embargo, en el ámbito de los servicios sociales, esta variable suele ser secundaria —o está invalidada—, ya que muchos servicios no se abonan (asesoramiento o tramitación de ayudas públicas, cursos de inclusión social, cursos de asesoramiento a los jóvenes) o se exige por ellas una percepción económica, valorada en comparación a los precios reales dispuestos en el mercado. En su fijación de precios, el CGSIB tenía en cuenta la imagen de personalización del servicio y el valor de la demanda del mercado, entendida como el interés general de la ciudadanía. El proceso incluía una amplia gama de tipos de pago y de consideración; de uso gratuito mediante tasas (escuelas infantiles, centros de la red gerontológica) o mediante precios públicos (Xantar na Casa).

La estrategia de fijación del precio en los servicios sociales nunca termina. En el caso del consorcio, los problemas ligados a la crisis económica remiten a la subida de los precios públicos que se aplican a muchos de estos servicios. Por ejemplo, así fueron aplicados incrementos de precios en las escuelas infantiles con el Decreto 49/2012, de 19 de enero (sustancial en el comedor escolar o el horario ampliado).

6.3. Promoción

Las actividades promocionales siempre fueron un factor importante en las actividades de la Administración pública y se definen como estrategias fundamentales empleadas por los gobiernos para influenciar y fidelizar a los ciudadanos en determinadas actitudes y comportamientos, así como para promover servicios que no son percibidos de manera positiva por los ciudadanos (y permite construir una opinión fundada). La promoción puede confundirse con la publicidad, en tanto que realizan una comunicación persuasiva para transformar los hábitos e intereses de los ciudadanos, especialmente a corto plazo. El CGSIB aplicaba diferentes medios de promoción como la guía de servicios, boletines, material impreso (calendarios, informes anuales, planes de actividades), columnas informativas o ejecución de congresos, cursos o jornadas didácticas). Además, es ineludible que la mejor promoción de instalaciones y centros o calidad de los servicios que desempeñaba el consorcio era aquella que transmitían sus propios usuarios a otras personas.

Predominaba, en general, la medida en la promoción de los servicios y actividades (a causa de su defunción teórica, que focalizaba el gasto de este recurso en la propia consellería) y se solía emplear de forma tergiversada y narcisista en los canales disponibles para promocionar este tipo de actividades. En lo fundamental, la promoción del propio organismo direccionaba en información puntual sobre cursos e interacciones con organizaciones del entorno. Las áreas más dinámicas y casualmente, las que menos poder operativo tenían en la organización eran la de juventud y la de la lucha contra la violencia de género, porque también se beneficiaban de parte de los recursos estatales (campañas contra el consumo de drogas, conducción

responsable, prevención de enfermedades de transmisión sexual o campañas anuales estatales de visualización de la violencia doméstica —o del 25 de noviembre—, entre otras).

6.4. Distribución

El elemento de distribución referido a la transferencia que se realiza de los servicios a los ciudadanos marcaba la ventaja competitiva del CGSIB, porque se caracterizó por establecer buena parte de las instituciones en áreas rurales, en base a las características sociodemográficas de la población gallega y su entorno físico, especialmente en los centros de la red de atención gerontológica. Grande Esteban (2002) establece tres tipos de entornos en donde se producen los servicios y que son componentes de calidad: ambientales (calefacción, aire acondicionado, ruidos, limpieza...), diseño del lugar (arquitectura del lugar, iluminación, materiales, entradas, etc) y sociales (el personal de contacto con el público, bien sea en las oficinas centrales como en los centros específicos).

Las partes implicadas en la distribución de un servicio son los proveedores, los intermediarios y las personas, y las alternativas posibles para distribuirlos son la prestación directa (sin intermediarios) o la prestación de agentes concertados (como se aplica en la gestión indirecta de algunos centros).

6.5. Personas

Pero teniendo en cuenta las premisas anteriores de marketing relacional, ¿era posible orientar a la entidad pública al ciudadano si no había un compromiso de los propios trabajadores que formaban el CGSIB? Obviamente no, el enfoque exterior tiene que estar complementado con el enfoque interior, el de la entidad pública, y el que se denomina marketing interno⁵. La cultura corporativa —ligada a la identidad— está sometida a cambios estratégicos y de actuación que son decididos internamente, y tiene que ver con la relación entre la imagen y la personalidad de la organización para afianzar la reputación pública y estabilizar la relación con sus públicos objetivos internos y externos.

El marketing interno se extendió en las organizaciones a mediados de la década de 1970, como un camino para alcanzar los servicios de calidad (gestionar los procesos de interacción, centrarse en los valores de los elementos de negocio para ser empleados para añadir valor a los ciudadanos y atraerlos en un diálogo). Su *raison d'être* está fundada en la lógica de que para satisfacer a los consumidores externos primero hay que satisfacer a los internos (es decir, el personal y trabajadores de la organización, aceptando las necesidades y capacidades de los empleados para participar en la estrategia de marketing interno). Sin embargo, la naturaleza burócrata de las organizaciones públicas y la dificultad de un desarrollo fiable pueden permitir trabajar contra la implementación del marketing interno sin una organización (Proctor, 2007). En definitiva, el marketing interno busca convencer en determinados comportamientos. El marketing interno también tiene que estar condicionado por el desarrollo de la cultura de servicios, y ésta al mismo tiempo depende de una dirección de liderazgo entre los puestos directivos y los supervisores (motiven el interés por los servicios a los empleados), así como permitir a todo el equipo aceptar la misión de la empresa y garantizar que todos los trabajadores tengan información continua y actualizada sobre promoción y nuevas estrategias orientadas a mejorar la calidad de los servicios.

6.6. Facilidades físicas

En el caso específico del CGSIB, las facilidades físicas están plenamente relacionadas con la ventaja competitiva de situar los centros en las zonas rurales y aportar todo tipo de instalaciones que permitiesen a los ciudadanos elegirlos antes que otras de la competencia (e.g. establecer citas previas con los padres de los alumnos de las escuelas infantiles como primer contacto, proporcionar teléfonos, mejorar las relaciones personales con los ciudadanos-clientes con periodos progresivos de incorporación...).

6.7. Procesos

Las empresas del sector viven en una situación de expansión y reconversión, afectadas por los procesos de innovación tecnológicos, con los que se ven obligados a adaptarse a los nuevos modelos organizativos y a los conocimientos actuales exigibles y legales.

7. POSICIONAMIENTO DESEADO Y ALGUNAS CONCLUSIONES

El posicionamiento, concepto ligado al de segmentación, determina la forma en la el organismo quiere situar su oferta y como quiere que ésta sea vista por sus públicos-objetivos. Se trata de un proceso en el que termina conformando la imagen y la percepción de los tipos de servicios que ofrecía el CGSIB en la mente del ciudadano. Éste alcanzó unas importantes cuotas de satisfacción en la ejecución de su carta de servicios y uno de sus grandes atributos ha sido su posición como entidad pública dependiente del gobierno autonómico. Los servicios ofrecidos del organismo están posicionados como centros situados en instalaciones de calidad, la buena cualificación de sus profesionales y las garantías que ofrecen estos servicios públicos.

Este paso hacia la Axencia Galega de Servizos Sociais es una nueva oportunidad para mejorar las carencias constatadas en el CGSIB en el ambiente de marketing público y la gestión derivada del departamento competente. La política lleva meses ocupando los primeros puestos entre los temas de preocupación ciudadana en las encuestas. Las transformaciones sociales implican nuevos modelos de gobierno y actores políticos, que fracasan en su falta de credibilidad y la degradación de las instituciones que representan. En este nuevo proceso es necesario dar mayores facilidades en la relación de los ciudadanos con la Administración y permitirles expresarse a través de los medios sociales y las nuevas formas de comunicación, para avanzar hacia una sociedad participativa y responsable de sus decisiones.

8. REFERENCIAS

- Alford, J. 2002. «Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective», *Public Administration Review*, 62 (2): 337-346.
- Arenilla Sáez, M. 2011. *Crisis y reforma de la Administración Pública*, A Coruña: Netbiblo.
- Barnes, J. G. 1994. «Close to the Consumer: but is it Really a Relationship? », *Journal of Marketing Management*, 10 (7): 561-570.
- Borden, N. H. 1984. «The concept of marketing mix», *Journal of Advertising Research*, 24 (4): 7-12.
- Canel, M.J. 2007. *Comunicación de las instituciones públicas*, Madrid: Tecnos.
- Chías, J. 1995. *Marketing público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*, Madrid: McGraw-Hill de Management.
- 2008. *El márketing*, Barcelona: Editorial UOC.
- Cox, H.L. 2001. *Governing from Center Stage. White House Communication Strategies During the Age of Television Politics*, New York: Hampton Press, Cresskill.

- Graber, D. 2003. *The Power of Communication. Managing information in public organizations*, Washington: CQPress.
- Grande Esteban, I. 2002. *Marketing de los servicios sociales*, Madrid: Editorial Síntesis, Colección Análisis e Intervención Social.
- Kotler, P. y Lee, N. 2007. *Marketing en el sector público*, Madrid: Prentice-Hall.
- Pasquier, M. y Villeneuve, J. P. 2012. *Marketing management and communication in the public sector*, Londres: Routledge.
- Proctor, T. 2007: *Public Sector Marketing*, Londres: FTPrenticeHall, Harlow.
- Rufin Moreno, R, C. Medina Molina. 2012. *Marketing Público: investigación, aplicaciones y estrategias*, Madrid: ESIC Editorial.
- Sancho Royo, D. 1999. *Gestión de servicios públicos: estrategias de marketing y calidad*, Madrid: Editorial Tecnos.
- Solano Santos, L. F. 2010: «Análisis de la Imagen Corporativa: introducción a la Iconometría», *Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, 16: 457-467
- Túñez, M. 2012. *La gestión de la comunicación en las organizaciones*, Zamora: Editorial Comunicación Social.

Notas

1. La Ley 13/2008, del 3 de diciembre, retomaba la clasificación propuesta en la Ley de Servicios Sociales gallega de primera generación de 1987, y dejaba a un lado el nombre de "servicios de atención primaria" propuesto en la Ley 4/1993, de 14 de abril.
2. Estas instalaciones son definidas por la Xunta de Galicia como centros de atención a la infancia junto con las ludotecas, parques infantiles e guarderías (en principio es un panorama confuso, porque son descritas como los centros de atención a los menores de tres años, mientras que las escuelas infantiles se dirigen a los niños desde tres a seis años).
3. Galicia es la segunda comunidad autónoma que registra una tasa tan baja, y si esta situación no se revierte, en los próximos 40 años la demografía sufrirá un descenso del 37%, alcanzando la cifra de 1.734.000 personas (en la actualidad hay 2,7 millones). Los objetivos del Plan Galego de Dinamización Demográfica son los de aumentar la tasa de natalidad al 1,5 en 2020.
4. Citado en Van Riel, C.B.M. 1997. *Comunicación corporativa*, Madrid: Prentice Hall (pág. 27-28).
5. Chías (1995) señalaba dos etapas en la introducción del marketing en el sector público, marcadas principalmente por el aumento de la comunicación y promoción de los servicios existentes y por la introducción de la orientación del cliente y la mentalidad al público.

ALMA PAOLA TREJO PEÑA_(aptrejo@yahoo.com)_Universidad de A Coruña, Galicia-España

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



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

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

& Resumen: El destino principal de los mexicanos que deciden emigrar, es Estados Unidos. Desde el siglo XIX hasta nuestros días, la política interna estadounidense ha ocasionado efectos en la migración de mexicanos que se dirigen a ese país. Con el objetivo de comprender cómo el flujo migratorio mexicano evolucionó respecto la política migratoria estadounidense, este artículo analiza los cambios contextuales de la política migratoria estadounidense y los efectos que ha tenido en la población migrante mexicana. Se concluye, afirmando que la visibilidad de colectivos migratorios genera una necesidad de control por parte de la opinión pública estadounidense. Desde los ochenta se hace perceptible la numerosa presencia de mexicanos en ese país generándose políticas restrictivas locales y de control y vigilancia en la frontera mexicana. Así como la falta de gestión humanitaria por parte del gobierno mexicano ha generado un efecto reciente de deportaciones masivas de mexicanos durante la administración Obama.

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

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

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

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

1. INTRODUCCIÓN

Hace diez años parecía que la reducción de la emigración de mexicanos a Estados Unidos (EU) era poco probable. Queda lejos la cifra que se sostuvo anualmente entre 1995 y 2004 de 600 mil mexicanos inmigrantes cada año en EU (Passel et. al., 2012). Si nos basáramos en las fuentes de datos, desde 1970 hasta el 2007 el saldo neto migratorio que mostraban para México era continuamente negativo (Passel et. al., 2012). Desde la década de los ochenta hasta cuatro décadas más tarde, el crecimiento de mexicanos en EU era sostenido y constante. Desde mediados de los años noventa, las políticas de control y vigilancia fronteriza de EU, tomaban forma de muros, vallas, equipo tecnológico, pero los inmigrantes de origen mexicano continuaron cruzando a EU, hasta alcanzar 12 millones en el año 2007.

Respecto a la situación de la población mexicana residente en EU, en el año 2000, con el cambio del partido en el poder en México, surgió una esperanza por poner el tema migratorio en la agenda de diálogo entre los dos países. Los sucesivos mandatarios mexicanos (Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto) no trataron el tema desde EU. Dado que, los mandatarios mexicanos se han preocupado poco por gestionar la migración bajo una mirada humanitaria, desde el gobierno de Obama se construyó el escenario ideal para que ocurriera una deportación masiva de mexicanos en EU.

La migración de mexicanos a EU es un fenómeno social que tiene tres características que lo diferencian de otras migraciones que llegaron a EU, que son su historicidad¹, masividad² y vecindad³ (Durand y Massey, 2003). La migración de mexicanos a ese país está asociada tanto a las decisiones de política migratoria de EU, como a problemas internos en México. Es imposible comprender la movilidad poblacional entre estos dos países sin desentrañar su historia común (Ibíd.). Por ello, este artículo presenta una exposición esquemática de los periodos históricos, los contextos en los dos países que han afectado al fenómeno migratorio, las acciones concretas de política migratoria de ambos gobiernos y las consecuencias que se derivan de esas acciones para la población mexicana que emigra a EU.

2. DEL ENGANCHE A LA INMIGRACIÓN INDOCUMENTADA

En el periodo de 1900 a 1920 se ubica la primera etapa de la migración mexicana a EU denominada la *fase del enganche* (Ibíd.), pues EU se abasteció de mano de obra mexicana para lograr sus intereses económicos, pero EU no llevó un registro de los mexicanos que estaban entrando al país a través de su frontera terrestre, ni existían regulaciones fronterizas (Reisler, 1976). El gobierno de EU tampoco logró que los trabajadores enganchados regresaran a sus comunidades de origen al concluir sus trabajos (Sherry, 2004).

Cuadro 1: Periodos, contexto, acciones de política migratoria y consecuencias para los migrantes mexicanos en EU de finales del siglo XIX y principios del siglo XX

Período	Contexto	Acciones de política migratoria	Consecuencias para la población migrante mexicana
1840-1848 1870-1910	- Laissez-faire - Tratado Guadalupe Hidalgo. - Concesión de tierras a estadounidenses en el sur de EU. - Porfiriato.	Poca interferencia del gobierno de EU en materia migratoria respecto a México.	- Abierto reclutamiento de trabajadores mexicanos. - Presencia mexicana en el ejército de EU. - Refugiados de la dictadura.
Primeros años del siglo XIX 1908	Necesidad de mano de obra por parte de EU.	- Enganche privado y semiforzado. - El gobierno de EU no llevaba registro de los mexicanos que entraban por su frontera terrestre.	- Ingreso de población de origen mexicano por la frontera terrestre estadounidense. - Incremento de la población de origen mexicano en EU.
1910	Revolución mexicana.	Ambiente hostil en México.	- Mexicanos que huyen de la revolución a EU. - Incremento de la población de origen mexicano en EU.
1914-1918	Participación de EU en la 1ª Guerra Mundial.	- Abandono temporal de empleos por los estadounidenses y necesidad de mexicanos en el campo de batalla y laboral.	- Disponibilidad de mano de obra mexicana. - Continúa incrementándose la población de origen mexicano en EU.

Fuente: Sherry (2004), Durand y Massey (2003)

Entre 1910 y 1918, se produjo un aumento de la población mexicana en territorio estadounidense por la revolución mexicana y el ingreso de EU a la primera guerra mundial. Este último hecho genera la necesidad de inmigrantes mexicanos, ya sea para combatir en el campo de batalla o para suplir población que se encontraba en el frente de guerra (Durand y Massey, 2013).

Un flujo migratorio mexicano ingresó a territorio estadounidense a través de un sistema de contratación de mano de obra privada y semiforzada. El perfil de los migrantes era básicamente de varones jóvenes, capaces de cubrir la demanda laboral requerida por los empleadores a un bajo coste. Desde esta época, se origina el peculiar nexo entre las necesidades de la economía estadounidense y un tipo de trabajadores mexicanos. Las decisiones del gobierno de EU comienzan a definir un tipo de perfil de los migrantes mexicanos. Durante estos años, tanto el contexto histórico como las acciones de política

migratoria (o ausencia de la misma) en los dos países, incentivan el aumento de población de origen mexicano en EU.

Un segundo periodo de la emigración mexicana a EU se inicia en 1923 y corresponde a la época o *fase de las deportaciones* (Ibíd.), que es caracterizada por tres ciclos de retorno masivo y uno de deportaciones realizadas por la Patrulla Fronteriza. En 1923, con el objetivo de llevar a cabo el mantenimiento de las vías férreas en Chicago, se contrató a más de 2,000 trabajadores mexicanos (Ibíd.). Un año después, en 1924, se creó la patrulla fronteriza y tuvieron lugar las primeras devoluciones de los trabajadores mexicanos. La falta de oportunidades laborales causada por la gran depresión económica de 1929, ocasionó una disminución de la población mexicana en EU. La vinculación de una necesidad del mercado laboral estadounidense demandó una oferta de trabajadores que es cubierta por mexicanos.

Cuadro 2: Periodos, contexto, acciones de política migratoria y consecuencias para los migrantes mexicanos en EU de 1923 a 1929

Periodo	Contexto	Acciones de política migratoria	Consecuencias para la población migrante mexicana
1923	Necesidad de ampliar las líneas ferroviarias en EU.	Preferencia de trabajadores mexicanos sobre trabajadores asiáticos.	Establecimiento de nuevas rutas asociadas a los FFCC que enlazan espacios de origen en México y destino en EU.
1924	Necesidad en EU de controlar el flujo mexicano.	Creación de la patrulla fronteriza.	Retorno obligado y devolución de migrantes a México.
1929 - 1933	Gran depresión en EU.	Restricción de oportunidades laborales en EU para mexicanos.	Retorno de migrantes a territorio mexicano.

Fuente: Sherry (2004), Durand y Massey (2003)

3. LOS PROGRAMAS DE TRABAJADORES: LA ÉPOCA DE LOS BRACEROS

La tercera etapa de la migración mexicana a EU, que abarca de 1942 a 1964, es conocida como el *periodo bracero* (Durand y Massey, 2003). Los convenios bilaterales de trabajadores temporales conocidos como *Programas Braceros*⁴ (PB), fueron la respuesta del gobierno estadounidense ante las demandas laborales en EU, sin perder el control del flujo mexicano que ingresaba a su territorio.

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, la economía de EU continuó requiriendo trabajadores extranjeros para abastecer su mercado laboral. A partir de las necesidades en EU, se determinaron los lugares de destino en ese país y las zonas de reclutamiento en México (hoy conocidos como *regiones tradicionales* de emigración). En el *periodo bracero*, el perfil de los inmigrantes mexicanos correspondió a un flujo de trabajadores varones, originarios del medio rural, solteros,

de baja escolaridad, contratados temporalmente y empleados en trabajos del sector primario, principalmente en actividades agrícolas en EU (Castillo, 1995). Una consecuencia no prevista del reclutamiento de mexicanos a través de los PB, fue la falta de medidas para asegurar su retorno. Indirectamente se incentivó a otros miembros de las comunidades expulsoras a seguir o reunirse con sus familiares que ya radicaban en EU (Sherry, 2004).

Hasta finales de los años 60's el perfil sociodemográfico de los migrantes aparecía como invariable y correspondía –como ya se mencionó– a hombres jóvenes de origen rural cuya ocupación comúnmente era en actividades agrícolas (Gastelum, 1991). A partir de los años 70's, el perfil se redefinió con referencia a las regiones de origen y destino y a las características sociodemográficas de los migrantes (Francisco Alba, 1999). En los años 80's, se observa que son variados los elementos que modifican el perfil de la migración mexicana. El cambio radica en el volumen y modalidad de los flujos (Verduzco, 2005).

Cuadro 3: Períodos, contexto, acciones de política migratoria y consecuencias para los migrantes mexicanos en EU de 1942 a 1964

Periodo	Contexto	Acciones de política migratoria	Consecuencias para la población migrante mexicana
1942-1947	– Necesidad de trabajadores agrícolas temporales.	– Primer programa bracero.	– Migración mexicana temporal, mayoritariamente masculina y de origen rural a EU.
1951-1964	– Los empleadores en EU seguían contratando a trabajadores mexicanos. – Recuperación económica de EU al concluir la guerra.	– Segundo programa bracero. – Continua necesidad de fuerza de trabajo mexicana en EU.	Se resolvió la demanda laboral en EU sin perder el control del flujo por parte de EU.

Fuente: Sherry (2004), Durand y Massey (2003)

4. POLÍTICAS MIGRATORIAS SELECTIVAS REDEFINICIÓN DEL PATRÓN MIGRATORIO

A partir de 1965, EU implementó una inmigración selectiva de trabajadores basada en un sistema de cuotas por país, que limitaba ciertos flujos e incentivaba otros, se dificultó el libre tránsito de la frontera y se realizaron deportaciones sistemáticas de trabajadores indocumentados. Las transformaciones de la política migratoria estadounidense redefinieron el patrón migratorio y el perfil de los migrantes mexicanos.

En la *fase de enganche*, las rutas de los flujos estuvieron orientadas por las necesidades del mercado laboral en localidades tan distantes como Chicago o espacios fronterizos en Texas y California. En las fases sucesivas, especialmente durante el PB, se incrementó el asentamiento de mexicanos en los EU, atraídos tanto por las oportunidades laborales como por las redes sociales. Sin embargo, con el fin del PB y las subsecuentes deportaciones masivas empezó a restringirse el paso por la frontera.

Entre la población mexicana que había residido o trabajado sin documentos en EU, quienes regularizaron su estancia laboral o residencial bajo alguno de los programas de *Immigration Reform and Control Act* (conocida como IRCA por sus siglas en inglés) o tuvieron la oportunidad de movilizar a su familia a través de la opción de reunificación, experimentaron una redefinición en sus patrones de circularidad, que consistía en idas recurrentes al país origen y retornos laborales a EU, cambiando hacia estancias más prolongadas, e incluso observando una tendencia a establecer su residencia en EU (Massey y Durand, 2003). Estos hechos permiten postular que el perfil de los trabajadores mexicanos y las rutas que enlazan sus lugares de origen y destino, así como las rutas de ingreso y retorno, se encuentran íntimamente relacionados con las acciones políticas del gobierno estadounidense.

El proceso de amnistía y el programa de trabajadores agrícolas asociados a IRCA permitieron la legalización de 2.3 millones de mexicanos indocumentados. Posteriormente, se presentó una diferencia en los perfiles y rutas de ingreso a EU asociadas al uso de documentos o regularizaron su situación, quienes continuarán utilizando las rutas tradicionales de ingreso a territorio estadounidense. En contraste, los indocumentados deberán buscar zonas alternativas para internarse a EU. Igualmente, sus perfiles mostrarán notables diferencias asociadas a la tradición migratoria de sus lugares habituales de residencia.

Cuadro 4: Periodos, contexto, acciones de política migratoria y consecuencias para los migrantes mexicanos en EU de 1965 a 1986

Periodo	Contexto	Acciones de política migratoria	Consecuencias para la población migrante mexicana
1965-1981	Fin de los Programas de Braceros.	<ul style="list-style-type: none"> – Establecimiento del sistema de cuotas. – EU optó por controlar el flujo procedente de México. 	<ul style="list-style-type: none"> – Deportación sistemática de los trabajadores indocumentados – Control fronterizo
1982	Caída de los precios mundiales del petróleo Crisis en México		<ul style="list-style-type: none"> – Continúa la deportación sistemática de trabajadores indocumentados.
1986	Percepción de pérdida del control de la frontera.	<p>IRCA:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Amnistía para migrantes con experiencia migratoria. – Programa para trabajadores agrícolas. – Propuesta de refuerzo sustancial de las medidas de control fronterizo. – Propuesta de medidas y sanciones a empleadores. 	<ul style="list-style-type: none"> – Transformación del patrón de migración circular mexicana hacia un patrón de mayor establecimiento y residencia en EU. – Se incrementa el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS).

Fuente: Sherry (2004), Durand y Massey (2003).

5. POLÍTICA DE CONTROL FRONTERIZO Y CAMBIO DE RUTAS

El periodo que va de 1987 a 2006 se denomina fase de legalización y migración clandestina, y en esta etapa se redefine el patrón migratorio de México a EU (Durand y Massey, 2003). Gracias a IRCA, entre 1987 y 1989, los migrantes originarios de las regiones de larga tradición migratoria⁵ y de la región fronteriza mexicana lograron regularizar su estancia en EU (Ibíd.). Los migrantes procedentes de regiones con menor tradición migratoria, especialmente aquellos originarios de entidades que empiezan a participar en el flujo migratorio en los últimos veinte años del siglo XX, utilizaban rutas tradicionales para ir y volver a los dos países. Sin embargo, el hecho de poseer documentos origina diferencias entre los migrantes de las diferentes regiones.

En el año 1993, inician en EU una serie de operativos de control y vigilancia fronteriza. Estos sitios eran utilizados por los migrantes provenientes de regiones tradicionales y fronterizas. Los migrantes procedentes de regiones nuevas, emergentes y del sur-sureste de México, carentes de experiencia migratoria, empezaron a improvisar nuevas rutas de acceso indocumentado, por sitios menos vigilados pero con condiciones ambientales y geográficas adversas.

En los años 1990's en EU surge una preocupación sobre la presencia de población hispana. Contrariamente a los sustentos realizados por Fukuyama (1992) a finales de la década de los años 1980's, en los años noventa Samuel Huntington (1996) consideraba a la inmigración mexicana uno de los retos del gobierno estadounidense. A la par, los flujos de migración hacia los países más industrializados han aumentado, provocando oposición pública y la implementación de medidas de control a la inmigración (Cornelius y Rosenblum, 2004).

Con el fin de la Guerra Fría, EU redefinió su concepción de seguridad nacional. Al respecto, Fukuyama postula que había triunfado un solo tipo de gobierno capitalista, con tendencias inclinadas al liberalismo comercial. Huntington contrasta este sustento en su artículo *El Choque de las Civilizaciones*. El artículo, publicado en la revista *Foreign Affairs*, augura los nuevos desafíos para el capitalismo de EU -modelo económico triunfador de la guerra fría- y por primera vez es necesario poner atención en el crecimiento de la población de origen hispano en EU; dicho texto marca el inicio hacia una "nueva historia". Diez años más tarde, Huntington cuestiona la identidad estadounidense ante la amenaza de una inmigración latina en continuo aumento, que no comparte el credo americano, la cultura anglosajona, la ética del trabajo y por ser indocumentados. Para Huntington (2004) la más significativa es la inmigración mexicana, argumenta que es alarmante por la contigüidad geográfica, por su concentración masiva en algunos estados de EU como en California, donde el diferencial salarial seduce a los migrantes mexicanos a buscar mejores condiciones de vida.

Respecto al papel del Estado frente al desafío de controlar la migración distintos autores señalan que:

- a) La presión pública influye en el tipo de política de control fronterizo a seguir (Andreas, 2000).
- b) Los grupos de interés nacional o grupos internos, instituciones políticas, propietarios de tierra y capital influyen tanto en el modelo como en las medidas de control de los flujos no autorizados de migrantes económicos (Cornelius y Rosenblum, 2004).
- c) Un aumento en el presupuesto para controlar la frontera se refleja en una estrategia de concentración de personal y tecnología (GAO, 1997).

Al comienzo de la década de los noventa, la opinión pública en EU incidió en la política de control fronterizo. Esa política, que se había caracterizado por ser de baja intensidad, se redefinió en una escalada de legislaciones restrictivas y acciones de la Patrulla Fronteriza, del INS, y operativos militares. El endurecimiento migratorio concentró los esfuerzos en el área fronteriza con México, para mostrar una frontera limpia y segura y responder a la presión interna en EU (Andreas, 2000).

Con el presidente Clinton, el INS dificultó la entrada no autorizada de personas y el uso de equipos de seguridad de avanzada tecnología para detectar su presencia en la frontera con México. El aumento del presupuesto para controlar la frontera llevó a que, a partir de 1993, se tomara por primera vez con seriedad el endurecimiento de su vigilancia y control (Cornelius, 2001). En febrero de 1994, el procurador general de EU anunció en un reporte la nueva estrategia a seguir para el reforzamiento fronterizo. Esta estrategia recibió el nombre de *prevención para la detención*. De acuerdo con el reporte, en 1993 los datos mostraban que, mientras las detenciones disminuían en los sectores tradicionales de entrada, se experimentaba un aumento en nuevos puntos de ingreso (GAO, 1997).

La Patrulla Fronteriza concentró el reforzamiento de la vigilancia en los segmentos localizados en las áreas urbanas visibles, que a la vez eran los lugares utilizados para el cruce migratorio indocumentado. Los esfuerzos se tradujeron en distintos operativos a los que se les dieron denominaciones específicas: en 1993 “Operation Hold-the-Line” en El Paso (Texas), en 1994 “Operation Gatekeeper” en el Sector San Diego, en el mismo año “Operation Safeguard” en Arizona y en 1997 “Operation Río Grande” en Texas. Para las autoridades estadounidenses, el aumento de las aprehensiones en la frontera muestran el éxito de los operativos (Cornelius, 2001). Con estos operativos, la probabilidad de ser aprehendidos se incrementó. Esta situación tuvo efectos tanto en el patrón de circularidad como en las rutas de ingreso, y el requerimiento y coste por contratar un guía no autorizado para el cruce de la frontera⁶.

Cuadro 5: Periodos, contexto, acciones de política migratoria y consecuencias para los migrantes mexicanos en Estados Unidos de 1987 a 2001

Periodo	Contexto	Acciones de política migratoria	Consecuencias para la población migrante mexicana
1987-1989	Se reconoce la necesidad de trabajadores en EU.	IRCA.	<ul style="list-style-type: none"> - Éxito de la amnistía. - Fracaso de las acciones para empleadores y control fronterizo.
1990	Percepciones: a) Aumento del flujo indocumentado cruzando la frontera. b) Pérdida de control por parte del Estado.	Presión pública al Estado para asegurar la frontera terrestre con México. Identificación de áreas utilizadas para el cruce indocumentado	<ul style="list-style-type: none"> - Escalada de endurecimiento fronterizo. - Necesidad de desviar el flujo migratorio indocumentado de áreas urbanas a zonas menos visibles.

Periodo	Contexto	Acciones de política migratoria	Consecuencias para la población migrante mexicana
1993	Visualización de la migración mexicana como un problema de competencia interna de EU.	Operativo Hold the Line en El Paso, Texas.	– Cambio de rutas hacia nuevas y más hostiles zonas de cruce.
1994	Entrada en vigor del TLC (Excluyendo el tema migratorio).	Operación Guardián en San Diego, California. Operación Safeguard en Arizona.	– La crisis económica en México incentiva la emigración mexicana a EU.
1996	Se aprueba en México la doble nacionalidad.	IIRIRA ⁷	– Aumento de la naturalización de mexicanos en EU.
1997		Operación Río Grande en Texas.	– Desvío de las rutas del cauce tradicional del flujo.
2000	Bono democrático en México: credibilidad favorable para la negociación en materia migratoria.	Propuesta mexicana de Acuerdo Migratorio – Regularización 3.5 millones de indocumentados – Programa de trabajadores temporales – Visas para reunificación familiar y trabajo – Seguridad fronteriza – Apoyo a programas de desarrollo regional	
Después 11-09-2001	“América en guerra”	– Estrategia de Seguridad Nacional para evitar la vulnerabilidad en la frontera estadounidense.	– Abandono de la propuesta para un acuerdo migratorio.

Fuente: Sherry (2004), Durand y Massey (2003), Hungtington (1996 y 2004), Márquez (1998).

Entre las consecuencias de la aplicación de los operativos, diversidad de autores han mencionado las siguientes⁸:

- Los inmigrantes permanecieron dentro del territorio estadounidense por más tiempo o definitivamente.
- Se sofisticaron los métodos y estrategias utilizados por los coyotes y su pago.

- Aumentó el uso de documentos falsificados.
- Se redefinieron las rutas de ingreso que tradicionalmente eran utilizadas por los migrantes indocumentados.
- Los migrantes cruzaron por áreas periféricas exponiendo sus vidas a condiciones ambientales y geográficas extremas. Las muertes en la frontera ocurren en sitios de difícil acceso y en donde las condiciones climáticas son más adversas.
- La mayor concentración en el número de aprehensiones ocurre en sitios distintos a los que tradicionalmente se caracterizaban por un alto número de éstas.

6. DE LAS PROMESAS DE DIÁLOGO Y COLABORACIÓN BILATERAL A LA SEGURIDAD PARA AMÉRICA DEL NORTE

En el año 2000, gracias al llamado “bono democrático”, al iniciar la presidencia Vicente Fox, el estado mexicano adquirió la credibilidad de la que prescindió por varias décadas. Este hecho influyó para que EU, país que se ufana de promover la democracia global, reconociera esta nueva condición de México. Al iniciar la presidencia de George W. Bush, su primera visita internacional fue a México. En esa época, parecía existir una notable similitud de intereses y actitudes entre ambos mandatarios. Contexto que fue aprovechado por Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores, quien puso en la mesa de diálogo con los EU el tema migratorio. Esta iniciativa ubicó al tema migratorio como prioridad en la agenda mexicana y llevó al presidente Fox a visitar a su homólogo en EU. Un efecto fue que en los EU se retomó el discurso en contra de la migración indocumentada y la necesidad continua de incrementar la seguridad de la frontera.

Con los acontecimientos ocurridos en EU el 11 de septiembre del 2001, por primera vez se muestra que EU es vulnerable dentro de su territorio nacional. En respuesta, ese país se declara “en guerra” y en pro del fortalecimiento de su seguridad interna (Márquez, 2005). Uno de los primeros objetivos por alcanzar fue fortalecer la seguridad de las fronteras, llegándose a la firma de la *Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte* (ASPAN). Esta alianza dio como resultado los acuerdos de fronteras inteligentes firmados en 2001 y 2002 por México, EU y Canadá. (Benítez y Rodríguez, 2006). (Ver cuadro 6).

Como reacción a los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, EU visualiza la opción de aliarse con su vecino del sur. Las tres áreas de *seguridad* que se trataron en la negociación de este acuerdo muestran la importancia que EU otorga a la *seguridad fronteriza*. El territorio fronterizo, por donde tradicionalmente transitan en forma documentada e indocumentada migrantes mexicanos, adquiere un carácter estratégico y es percibido como un área estratégica común para los dos estados. Si bien el flujo de bienes y la infraestructura fronteriza son incluidas en la negociación, uno de los ejes problemáticos es el del flujo de personas. Aunque se pone especial énfasis en el ingreso autorizado, se denota una constante preocupación por el ingreso indocumentado, afirmándose este hecho en el punto de disuasión de polleros, asumiéndose que siguen ocurriendo ingresos no autorizados y que se deben endurecer las rutas de entrada a territorio estadounidense. El concepto de fronteras seguras e inteligentes incluye la seguridad de las fronteras ferroviarias. Conviene señalar que este medio de transporte fue de gran importancia para aumentar el ingreso de la población mexicana a EU y de definición de las rutas utilizadas desde el siglo XIX⁹.

Cuadro 6. Compromisos sobre fronteras inteligentes entre México, EU y Canadá

Seguridad de la infraestructura.	Seguridad en el flujo de personas.	Seguridad en el flujo de bienes.
<ul style="list-style-type: none"> - Planeación a largo plazo. - Mejora en el flujo de cuellos de botella fronterizos. - Protección para la infraestructura. - Armonización de los puntos de entrada a los puertos. - Exhibición de proyectos. - Cooperación en puntos de cruce fronterizo. - Financiamiento de proyectos fronterizos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Viajeros con documentación previamente revisada. - Información avanzada sobre pasajeros. - Viajes de negocios por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). - Fronteras seguras y disuasión de polleros. - Consulta respecto a la política de expedición de visas. - Entrenamiento conjunto. - Bases de datos conjuntas. - Revisión de personas provenientes de terceros países. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cooperación entre los sectores privado y público. - Intercambio electrónico de información. - Seguridad en el transporte marítimo de bienes. - Cooperación tecnológica. - Seguridad en redes ferroviarias. - Combate al fraude. - Intercepción de contrabando.

Fuente: Elaboración propia con información de Benítez y Rodríguez, 2006 pp. 10.

Tomando en cuenta que desde el inicio de la década de los noventa se realizaron una serie de operativos fronterizos en respuesta a exigencias y presiones de distintos grupos nacionales de interés, se generaron percepciones de que existía una pérdida de control por parte de EU ante un continuo aumento del flujo indocumentado cruzando la frontera sur de EU.

“En EU las políticas de seguridad de la patria se iniciaron con la emisión del Acta patriótica en octubre de 2001” (Benítez y Rodríguez, 2006: 9). Dado el hecho de que *América se encontraba en guerra¹⁰*, la firma de la ASPAN resultaba de vital importancia para incrementar la seguridad interna de EU, que únicamente se lograría con la cooperación de sus vecinos. *“En este sentido, los ataques a Estados Unidos abrieron el camino a un nuevo pensamiento geopolítico hiperrealista, donde los primeros elementos estratégicos por considerar se dieron en la protección de las fronteras de EU, involucrando de inmediato la búsqueda de la cooperación con Canadá y México.”* (Benítez y Rodríguez, 2006: 9)

Cuadro 7. Periodos, contexto, acciones de política migratoria y consecuencias para los migrantes mexicanos en EU, 2001 a 2013

Periodo	Contexto	Acciones de política migratoria	Consecuencias para la población migrante mexicana
2001	Proteger las fronteras de EU Plan Frontera Sur	Acuerdo de fronteras inteligentes con Canadá.	Muertes de inmigrantes mexicanos.

Periodo	Contexto	Acciones de política migratoria	Consecuencias para la población migrante mexicana
2002	Continúa la necesidad de establecer alianzas para proteger las fronteras de EU	Acuerdo de fronteras inteligentes con México Crea departamento de Seguridad interna de EU.	Incremento de la vigilancia y el control en la frontera con México.
2004	Ejercer soberanía de manera efectiva. El operativo en Arizona no disminuyó el flujo de ingreso.	Nuevos riesgos y amenazas a la seguridad nacional: terrorismo. Nuevo operativo en Arizona.	<ul style="list-style-type: none"> – Incremento de las muertes de mexicanos por el Desierto de Arizona. – Reforma institucional en México: por recomendación de EU en México se aprueba una legislación de Seguridad Nacional. – Sistema Integral de Operación Migratoria
2005	Debate en EU y percepción de la opinión pública de que no se controla la frontera.	Alianza para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN)	Se incrementaron aún más los riesgos y muertes en las nuevas rutas.
2006	Elecciones generales en México y legislativas en EU – Voto mexicano en el extranjero	Propuesta legislativa estadounidense para asegurar un flujo migratorio ordenado. – Uso de la Guardia Nacional en la Frontera entre México y EU.	<ul style="list-style-type: none"> – Marcha por los derechos de migrantes de origen mexicano en EU. – Propuesta de trabajadores temporales. – Nueva ley de población en México. – Desmigratización de la agenda.
2008-2011	Crisis económica y financiera	<ul style="list-style-type: none"> – Iniciativa Mérida – Disminución de empleo para los migrantes Incremento de las deportaciones <ul style="list-style-type: none"> – Leyes restrictivas en Alabama, Arizona y Georgia 	<ul style="list-style-type: none"> – Retorno de migrantes mexicanos – En 2010 la migración mexicana irregular neta a Estados Unidos llegó a cero. – En 2010 aconteció la masacre de San Fernando – Inseguridad en México lleva a empresarios a EU

Periodo	Contexto	Acciones de política migratoria	Consecuencias para la población migrante mexicana
2012-2013	Reelección Obama	<ul style="list-style-type: none"> – Incumplimiento de Reforma migratoria. – Legislaciones antiinmigrantes 	<ul style="list-style-type: none"> – Surgimiento de los dreamers – Caravanas contra violencia

Fuente: Márquez (1998), Sherry (2004), Durand y Massey (2003), Hungtington (2004), Rozental et al. (2005), Casillas (2006), Artola (2006).

7. DE LA EXTERNALIZACIÓN DE FRONTERAS¹¹ A LAS DEPORTACIONES MASIVAS DE MEXICANOS

Desde la fase de deportaciones en 1923, la falta de acción de los gobernantes mexicanos contrastó con la implementación de políticas de control migratorio estadounidense. La frontera estadounidense ha sido expandida, ahora no son los límites de la frontera norte mexicana con EU los que definen el ingreso de migrantes que se dirigen a EU. Actualmente existe una gran colaboración entre México y EU para obstaculizar el paso de los migrantes centroamericanos en tránsito y los nuevos límites de la frontera estadounidense externalizada comienzan en el Suchiate.

Durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012), diversos especialistas, organizaciones civiles y gobernantes centroamericanos coincidieron en la falta de resolución de temas como la seguridad y derechos humanos para los migrantes en tránsito por territorio mexicano. El efecto más lamentable que tuvo esta incapacidad de proporcionar un trato humanitario a los migrantes que transitan por México ocurrió en 2010, cuando la muerte alcanzó a 72 migrantes centroamericanos, víctimas del crimen organizado, en el rancho tamaulipeco¹² de San Fernando.

En el contexto de deportaciones masivas del gobierno de Obama pesa más en la gestión y control migratorio la definición del tipo de acciones del gobierno estadounidense. Precisamente, una consecuencia de las deportaciones masivas fue en 2012 cuando comenzó la propagación de noticias en los medios de comunicación y trabajos académicos sobre el efecto que tuvo una política antiinmigrante en EU, es la reducción del saldo neto migratorio de mexicanos. No obstante también influyó en este decrecimiento la crisis económica de EU que comenzó en 2008. Según datos del Instituto Nacional de Migración de México, en 2013 fueron deportados de EU 300 mil mexicanos.

En la Cumbre de Líderes de Norteamérica en Toluca, México, en febrero de 2014, nuevamente hemos sido testigos de la omisión del tema migratorio en el encuentro de los primeros mandatarios de México, EU y Canadá. De entre los 25 temas tratados en esta cumbre primaron la seguridad fronteriza, el comercio y el transporte y respecto a la movilidad humana sólo se mencionó el combate a la trata de personas. Tal parece que, mientras se trate el tema de seguridad, los mandatarios de EU y Canadá están satisfechos, y mientras nuestras autoridades sigan ignorando la realidad de los emigrantes mexicanos en EU seremos testigos de leyes antiinmigrantes, separaciones de familias, expulsión de los dreamers¹³, y de un aumento continuo en las deportaciones de mexicanos desde EU.

8. CONSIDERACIONES FINALES

A pesar de que EU es una nación formada por inmigrantes, a lo largo de su historia se han generado diversos movimientos en contra de las migraciones, principalmente cuando éstas se vuelven relativamente numerosas. (Portes y Rumbaut, 1996). La visibilidad de colectivos migratorios visibles genera una necesidad de control por parte de la opinión pública estadounidense.

En las diversas manifestaciones nativistas que se han presentado a lo largo de la historia de EU, se han criticado los mismos aspectos en relación con otros grupos migratorios provenientes de diversas regiones del mundo. Entre ellos se pueden mencionar: los sucesos de finales del siglo XVIII en contra de alemanes y franceses; el “sentimiento” anti-irlandés surgido a mediados del siglo XIX; el Acta de restricción de la inmigración china de 1882; el anti-mexicanismo y anti-europeísmo del este en 1920; el movimiento anti-japonés de 1942 a 1946; la hostilidad hacia mexicanos y latinos promovida desde principios de los años noventa por autores como Samuel Huntington. Finalmente, a partir de los sucesos del 11 de septiembre de 2001, se engendra un fuerte movimiento de rechazo a todo lo relacionado con lo islámico (Cornelius 2006).

Según Susan Martin (2003), han existido cuatro grupos que inciden en la política de inmigración estadounidense: los abogados (*advocates*), los integracionistas (*integrationists*), aquellos que favorecen el libre mercado (*free-marketeters*) y los restriccionistas (*restriccionistas*). Estos cuatro grupos tienen sus raíces en la historia de EU y se relacionan con los siguientes modelos: el modelo de Pennsylvania¹⁴, el modelo de Massachussets¹⁵ y el modelo de Virginia¹⁶.

A partir de la década de los años ochenta, fecha en que se hizo evidente el aumento de la población nacida en México residente en los EU, incrementaran las acciones para controlar y restringir el ingreso de mexicanos a EU. Claramente, el efecto post IRCA, y la presencia de 11.1 millones de mexicanos en el año 2006¹⁷ tuvieron como consecuencia un sentimiento anti-mexicano. Algunos políticos han usado como lema de campaña discursos que promuevan la disminución de migrantes mexicanos en EU¹⁸.

De acuerdo a Massey y Durand (2003), la migración entre México y EU tiene ciclos de 20 a 22 años, en los cuales se puede identificar un cierto patrón o perfil migratorio; después de que se cumple ese periodo se presentan acciones políticas como los programas braceros, la era de los indocumentados, IRCA o el actual debate acontecido 20 años después de IRCA bajo un contexto muy diferente. Estos hechos coincidirían con un nuevo ciclo en la definición de la política migratoria en EU, ciclos que acontecen aproximadamente cada 20 años, pues la última vez que este tema experimentó una reforma a nivel legislativo fue en 1986 con IRCA. Aunque no con exactitud estrictamente temporal, coincidentemente con esta postulación cíclica de Durand y Massey, el gobierno de Barak Obama que había generado grandes esperanzas respecto a una propuesta estadounidense de aprobar una reforma migratoria, estableció una nueva fase de deportaciones masivas que tuvo un efecto demográfico en el saldo nulo migratorio de mexicanos a EU.

La agenda pública en materia migratoria sigue representando un reto para los dos países. En EU, los congresistas ponen atención en otros temas que tienen que resolver y no tanto el inconcluso tema de la reforma migratoria. Barak Obama, ha demostrado que apoya la migración legal pero no la ilegal y que busca reducir los niveles de inmigración. Por parte de México se guarda la distancia en cuanto propuesta, en lugar de aprovechar la presencia de 12 millones de personas con origen mexicano en el país vecino del norte, el presidente Enrique Peña Nieto, hizo evidente la falta de interés en el tema migratorio durante su reciente reunión

con Obama en Toluca. Tal parece que quienes seguirán redefiniendo los patrones migratorios mexicanos hacia EU serán los políticos de EU, o por lo menos sus políticas toman cuerpo y forma en el control y las deportaciones. Los actuales gobernantes mexicanos retoman un cierto Laissez faire ante las deportaciones, el sufrimiento de las familias mexicanas divididas y los problemas de integración social de los retornados en México.

Finalmente, lo recomendable sería continuar buscando la cooperación bilateral en materia migratoria, si la colaboración sobre seguridad se logró de forma trilateral entre México, EU y Canadá, en el marco del *Acuerdo para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte*, el gobierno mexicano requiere demostrar tenga un compromiso real no sólo con sus connacionales que buscan mejores condiciones de vida y seguridad en EU, sino con los países centroamericanos de donde provienen la mayoría de migrantes en tránsito, de seguir ignorando la necesidad de protección para los migrantes, no se terminarán las redes de tráfico ilícito de personas que buscan rutas alternativas de cruce hacia los EU por las zonas más inhóspitas de la frontera. Si bien México ha cedido en temas de seguridad, no se ha insistido en una solución con mirada humanitaria a la hora de gestionar y controlar las fronteras del sur de EU y de México, mismas que son los puertos de entrada para lograr el sueño americano.

13. BIBLIOGRAFÍA

- Andreas, Peter (2000), *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*. New York. Cornell University.
- Alba, Francisco (1999), "La política migratoria mexicana después del IRCA", en *Estudios demográficos y urbanos*, Vol. 14, núm. 1, enero-abril, pp. 11-37.
- Alonso Meneses, Guillermo (2005), "Violencias asociadas al cruce indocumentado de la frontera México-Estados Unidos", en *Nueva Antropología*, Vol. XX, núm. 65, pp.113-123.
- Artola, Juan (2006), "México y sus fronteras: migración y seguridad", en Miranda Videgaray, C. et al. (coords.), en *Los nuevos rostros de la migración en el mundo*, OIMINM-Gobierno de Chiapas, México, pp. 99-112
- Benítez Manaut Raúl, Carlos Rodríguez (2006), Seguridad y Fronteras en Norteamérica: Del TLCAN a la ASPAN, en *Frontera Norte*, volume 18, número 35, enero-junio 2006, pp.7-28.
- Canales Alejandro (2005), *Factores demográficos del asentamiento y circularidad en la migración México-Estados Unidos* en: www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/4/LCG2114P/lcg21144.pdf, visitada o 07 de febrero de 2013.
- Casillas, Rodolfo (2006), *Una vida discreta, fugaz y anónima: los centroamericanos transmigrantes en México*, SEGOB-Conacyt, México, en: http://www.insyde.org.mx/IMG/pdf_RodolfoCasillasUnavidadiscretafugazyanonima.pdf, visitada o 07 de febrero de 2013.
- Castillo, Víctor M (1995), *Sólo Dios y el norte. Migración a Estados Unidos y desarrollo en una región de Jalisco*. Jalisco, Universidad de Guadalajara.
- Cornelius, Wayne (2001). *Death at the Border: Efficacy and Unintended consequences of US Immigration Control Policy*. En "Population and Development Review" 27 (4): 661-685, diciembre.
- Cornelius, Wayne (2006). WC-US Summer Seminal 2006- Public Attitudes, Exposición presentada no Seminario de Estudios de Estados Unidos, UCSD, La Jolla California, 18 de julio de 2006.
- Cornelius, Wayne e Marc Rosenblum (2004). *Immigration and Politics*. CCIS, University of California, San Diego, October.
- Durand Jorge e Douglas S. Massey (2003), *Clandestinos. Migración México Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México, Porrúa.
- Fukuyama Francis (1992), *The End of the History and The Last Man*, New York. Free Press.
- GAO (1997), United Status General Accounting Office Washington, D.C. 20548, December 11.
- Gastelum G. María de los Ángeles (1991). *Migración de trabajadores mexicanos indocumentados a los Estados Unidos*, México, UNAM.
- Gil Araújo, Sandra (2005). "Muros alrededor de 'el Muro'. Prácticas y discursos en torno a la inmigración en el proceso de construcción de la política migratoria comunitaria", en M.T. Martín Palomo; M.J. Miranda López; y C. Vega Solís. (eds.), *Delitos y fronteras*, Madrid, Complutense.

- Huntington Samuel (1996), *The Clash of Civilizations and The remaining of world order*, New York, Simon & Schuster
- (2004), *Who are we? The Challenges of Americas National Identity*, New York Simon & Schuster, pp.221-256.
- Martin Susan (2003), "The politics of US Immigration Reform" en *The Politics of Migration Managing Opportunity, Conflict and Change*, editado por Sarah Spencer, Blackwell Publishing, pp. 133-147.
- Márquez Padilla, Paz Consuelo (1997), "Tendencias Conservadoras en Estados Unidos y Canadá Signos conservadores cara el siglo XXI", en Mónica Vereá y Silvia Núñez, coords. *El conservadurismo en Estados Unidos y Canadá: tendencias y perspectivas hacia el fin del milenio*, CISAN-UNAM, pp.19-51.
- Monclús Masó, Marta (2008). *La gestión penal de la inmigración*, Buenos Aires, Del Puerto.
- Passel, Jeffrey, D'Vera Cohn e Ana González Barrera (2012), *Net Migration from Mexico Falls to Zero— and Perhaps Less*. Washington, D.C.: Pew Hispanic Center, abril.
- Portes Alejandro & Ruben G. Rumbaut (1996), *Immigrant America. A Portrait*, California, 2nd ed. University of California Press.
- Reisler, Mark S. (1976), "Recruitment of Mexican Labor: The Early Phase, 1900-1916", en Reisler, by *The Sweat of Their Brow: Mexican Immigrant Labor in The United States, 1900-1940*, Westport, Conn.:Greenwood Press, pp. 3-23.
- Rozental, Andrés e Peter Smith (coordinadores) (2005), *Los Estados Unidos y México: construyendo una asociación estratégica*, Instituto México del Centro Wodrow Wilson-Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales.
- Sherry, Adam (2004), *Foundations of U.S. Immigration Control Policy: A Study of Information Transmission to Mexican Migrants and the Role of Information as Deterrent at the border*. University of California, San Diego, CCIS, abril.
- Verduzco, Gustavo (2005) *La migración mexicana a Estados Unidos Estructuración de una selectividad histórica* en <http://www.portal.conapo.gob.mx/publicaciones/migracion/MigracionContCamb/01.pdf>, visitada el 07 de febrero de 2013.

Notas

1. La historicidad se refiere a que ninguna otra corriente migratoria hacia EU que proceda de un solo país ha durado más de cien años.
2. La masividad se sustenta en que no existe un flujo migratorio de igual tamaño en EU como el mexicano, pues éste alcanza a decenas de millones de individuos.
3. Respecto de la vecindad, los autores señalan que si bien Canadá también es un país limítrofe con EU, los migrantes canadienses alcanzan una muy pequeña proporción frente a los mexicanos.
4. El nombre oficial y poco conocido de estos convenios era *Programa mexicano estadounidense de prestación de mano de obra*. Cf. Vélez Storey, Jaime, "Los braceros y el fondo de ahorro campesino", en María Eugenia Anguiano y Miguel Hernández (editores), *Migración internacional e identidades cambiantes*, Zamora, COLMICH-COLEF, 2002, pp. 19-42.
5. "Como se sabe, el occidente de México es la región tradicional de donde han salido los mayores contingentes de mano de obra migrante" (Durand y Massey, 2003:72). Según la propuesta de estos autores la región tradicional está compuesta por los estados de: Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.
6. Los llamados polleros o coyotes.
7. Acta de Reforma de Inmigración y Responsabilidad Inmigrante de 1996.
8. Entre otros: Cornelius, Sherry, Smith, Alonso.
9. Para construir el Ferrocarril en el siglo XIX y principios del XX. Para transportar migrantes documentados e indocumentados en la época de los convenios braceros. Si bien en la actualidad no funcionan más los ferrocarriles de pasajeros, el ferrocarril de carga es utilizado por migrantes que provienen de Centroamérica y del sur del territorio mexicano, a pesar de la peligrosidad que representa viajar de esta forma. Migrantes en tránsito que adquieren visibilidad recientemente.
10. Después de los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, el presidente de los EU adquiere la facultad legislativa de comandar a las fuerzas militares estadounidenses en contra de aquellos responsables de dichos sucesos; por consiguiente el Presidente George Bush declara a América en guerra en contra del terrorismo.
11. Vista desde esta perspectiva, la transformación que implica el desplazamiento y la externalización del dispositivo frontera puede ser descrita mediante tres niveles diferentes (Gil Araújo, 2005: 131; Monclús Masó, 2008: 369): nivel vertical-institucional, nivel geográfico y nivel de externalización a otros actores.
12. Ubicado en el estado nortero mexicano de Tamaulipas.
13. Se trata de niños que ingresaron de forma indocumentada en EU, han sido socializados en ese país, algunos son hermanos mayores ciudadanos estadounidenses pero no tienen una residencia legal. Este colectivo podría ser beneficiario si se aprobara una reforma migratoria.
14. Se deseaban inmigrantes que fueran buenos ciudadanos de acuerdo a su bagaje religioso.
15. Se preferían migrantes que fueran religiosamente puros.
16. Debido a que el Estado dependía de la economía de las plantaciones, se preferían trabajadores a los que se les pagara lo menos posible.
17. Según estimaciones del Pew Hispanic Center en marzo del 2006.
18. Pete Wilson, ex gobernador de California, usó el lema "*they keep coming...*", haciendo alusión a que los mexicanos siguen llegando a EU.

SALVADOR ORTIZ SÁNCHEZ_(ortizsos21@hotmail.com)

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

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

O capital reputacional como cuestionamiento ético da innovación tecnolóxica en Monsanto

Monsanto: the Great Institutional Strategist

✂ Resumen: La introducción de cultivos transgénicos como alternativa para solucionar el problema de la deficiencia alimentaria en la mayoría de las economías representa un área de oportunidad para el desarrollo biotecnológico del cual en las últimas décadas Monsanto ha sido precursor. Mediante revisión bibliográfica y un análisis cualitativo de los principales enfoques teóricos que explican el comportamiento y las estrategias de expansión y crecimiento de la empresa, se comprueba el supuesto de que la participación activa de la sociedad en la evidencia de daños causados determinan el valor estratégico de la reputación corporativa de la transnacional, provocando controversias, incertidumbre y desconfianza respecto a sus productos y procesos, asumiendo que representan un peligro para la salud de la población y el medio ambiente en general.

✂ Palabras clave: desconfianza, estrategias, reputación corporativa, transgénicos

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

✂ Keywords: corporate reputation, distrust, strategies, transgenics

1. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, la preocupación de la sociedad se ha enfocado hacia cuestiones de carácter principalmente demográfico asociadas al fuerte crecimiento poblacional, principalmente en los países en vías de desarrollo, cuya amenaza sobre los recursos naturales y el medio ambiente en general proveen graves consecuencias de carácter socio-económico que no sólo repercute en dichas economías, sino también, en el resto de las naciones desarrolladas.

Las repercusiones del incremento poblacional se han problematizado tras los cambios de mercado y las cuantiosas pérdidas en la producción de los campos agrícolas resultado de fuertes problemas de sequías y heladas. Desde la perspectiva de que no existe suficiente acceso a alimentos nutritivos que reduzcan el índice de desnutrición en que se encuentran los habitantes durante todas las etapas de vida, el problema se ha catalogado como insuficiencia e insostenibilidad alimentaria.

De esta manera, la implementación de políticas públicas y nuevas alternativas basadas en acciones que favorezcan la atención del problema de deficiencia en producción de alimentos, constituye un reto en cada una de las economías, cuidando de no recurrir a la importación principalmente de granos básicos.

Por lo tanto, ante dicho problema, numerosos estudios sugieren que los cultivos transgénicos representan una opción viable capaz de contribuir al aumento y rendimiento de la producción agrícola sin ser necesario incrementar la superficie cultivada, rescatando los bosques de la inminente tala y deforestación, para expandir las superficies agrícolas.

La alternativa de rescate de los ecosistemas apuntó hacia la inversión y desarrollo de cultivos transgénicos, ya que, la biotecnología en agricultura posibilita la obtención de alimentos más saludables con mejor sabor y menor uso de plaguicidas, mayor rendimiento de los cultivos, mejor administración del agua y reducción en la emisión de gases invernadero, entre otros beneficios, que no sólo apoya a los agricultores sino también beneficia a las familias y los consumidores en general.

Por esta razón, empresas como Monsanto se encuentran a la vanguardia tecnológica y plantean encontrarse en la mejor disposición para contribuir a los desafíos mundiales que aquejan a la sociedad actualmente, generando alimento suficiente para la población que aumenta cada vez más, en un afán de abatir el hambre y la pobreza extrema, mediante el desarrollo de la agricultura sustentable.

Sin embargo, el pasado de Monsanto está lleno de desaciertos que le han brindado una imagen de suministrador de productos químicos peligrosos, la cual, mediante una agresiva promoción de la biotecnología, fruto quizá de la arrogancia empresarial, ha intentado cambiar su imagen hacia una institución ilustrada y con visión de futuro, que lucha para alimentar al mundo.

2. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

En la actualidad, la agricultura sostenible se ha presentado como la solución a los problemas de insuficiencia alimentaria que enfrentan a la mayoría de las economías alrededor del globo, por lo que empresas como Monsanto, Bayer, Syngenta y la americana Pioneer DuPont, han manifestado estar preparadas para reducir la pobreza y garantizar la seguridad alimentaria a través de procesos como el mejoramiento genético. El negocio de semillas por sí mismo es bastante competitivo, ya que a diferencia de muchos otros, la compra de dicho insumo se realiza por temporada o anualmente, como periodo máximo, y es dependiendo de

la buena o mala experiencia en la cosecha, que determinará la compra de la misma o de otra semilla para la próxima temporada, garantizando así la competencia e innovación constante de las empresas.

Si bien la líder en biotecnología que más ha estado a la vanguardia y sobre el foco público ha sido Monsanto, principalmente en lo que respecta a dicha innovación y mejoramiento de semillas agrícolas, debido a grupos activistas anti-biotecnología, así como competidores desleales o empresas seguidoras que se han esmerado en realizar propaganda en su contra, tratando de demostrar que el éxito se debe a conductas anticompetitivas y dañando aún más la reputación de la empresa.

El capital reputacional es una herramienta muy valiosa que desarrolla la empresa a través del tiempo y permite tomar decisiones respecto a qué productos comprar, dónde invertir y dónde trabajar. De esta manera, el valor estratégico de una reputación caracteriza a la empresa haciéndola atractiva o no y ampliando las opciones no sólo para sus directores, sino para el público consumidor en general.

En el entorno empresarial, la reputación corporativa puede considerarse como un activo intangible y estratégico de la organización, capaz de representar una prueba de competitividad de la firma. Por su parte, Kaplan & Norton (1996), plantean que el adecuado manejo de los activos intangibles propicia la relación de la empresa con los clientes, asegurando la lealtad de los ya existentes y ofreciendo servicios que permitan allegarse a clientes de segmentos y otras áreas de mercados.

3. DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Así, en un entorno en el que históricamente las aportaciones tecnológicas y logros de Monsanto han representado una suma cronológica de desaciertos, la mala reputación de la empresa genera no sólo incertidumbre en la población ante las innovaciones realizadas, sino la plena certeza de que sus contribuciones representan un peligro para la humanidad.

4. JUSTIFICACIÓN

En el contexto de que Monsanto se encuentra en la mejor disposición para abastecer la demanda de alimentos que sugiere la creciente población mundial y luchar contra el hambre mediante el desarrollo de la agricultura sustentable, no sólo abasteciendo al sector agrícola con semillas, sino productos de biotecnología, agroquímicos y tecnologías en general.

Sin embargo, una de las principales aportaciones de Monsanto y quizá la más representativa últimamente, ha sido la producción de alimentos transgénicos, en contra de los cuales varios organismos internacionales protectores del medio ambiente han luchado desde su aparición; los mismos a los que Greenpeace (2011), define como: "seres vivos creados artificialmente con una técnica: insertando a una planta o a un animal genes de virus, bacterias, vegetales, animales e incluso de humanos, con el fin de producir una sustancia insecticida o darle resistencia a herbicidas".

Dicha invención ha sido el detonante para que la sociedad se manifieste en contra de las actividades de Monsanto, argumentando que la producción de este tipo de semillas no sólo limita las variedades nativas de la región, contamina especies silvestres, reduce la biodiversidad y contamina químicamente el suelo y los mantos acuíferos. La firma de Missouri a través de sus acciones y creaciones, históricamente se ha visto involucrada o ha sido responsable de diversos acontecimientos desfavorables:

- A. En sus inicios, Monsanto realizó Alianzas Estratégicas con otro de los grupos más controversiales de la historia: Coca-Cola, de quienes se convirtió en uno de sus principales proveedores, principalmente de sacarina y otros edulcorantes.
- B. Participó en la fabricación de la primera bomba nuclear utilizada durante la Segunda Guerra Mundial, para después operar una planta americana de carácter nuclear en la década de los 80's.
- C. La creación del pesticida DDT en 1944, cuya sustancia fue prohibida en países como Hungría, Noruega, Suecia e incluso Estados Unidos.
- D. La empresa Monsanto fungió como proveedora de Agente Naranja al ejército Estadounidense durante la Guerra de Vietnam, sustancia con la que se causó la muerte de alrededor de 400.000 personas, ocasionando daños en años siguientes a alrededor de medio millón de bebés.
- E. Creación de la hormona de crecimiento "Somatotropina bovina" (BST), utilizada en países como Brasil, Estados Unidos y México, cuyo uso ha sido prohibido en el resto del mundo por estar ligado a problemas de salud (como el cáncer).
- F. El uso del aspartame causante principal de cáncer y diabetes. Monsanto mediante la estrategia de Integración Vertical, fundó en 1980 la compañía NutraSweet, construyendo un monopolio de venenos endulzantes sin calorías.
- G. Reducción de la variedad en semillas. Mediante la Integración Horizontal (compra de empresas que producen semillas orgánicas) Monsanto a lo largo de los años se ha encargado de poner en el mercado exclusivamente los productos que ellos producen.
- H. Utilizar la genética y los métodos tóxicos de las abejas en los cultivos.
- I. Creación de herbicidas "no selectivos" como el Roundup (la patente expiró en 2000) cuyo principal ingrediente es el Glifosato que mata las plantas inhibiendo su capacidad de generar aminoácidos aromáticos.

Ante dichos acontecimientos, Monsanto ha adquirido el título de la peor empresa a nivel mundial, por lo que sin hacer juicios de valor, dicho nombramiento se sustenta en el poder comercial que tiene la empresa, puesto que a pesar de ello, sus ventas y presencia a nivel mundial propician su crecimiento.

5. SUPUESTO

A pesar de la estrategia de negarlo todo y llevar a cabo un lavado de imagen responsable: De acuerdo con Delgado (2006), "cuanto más poderosa sea la tecnología, más profundas pueden ser sus consecuencias". Entonces, la mala reputación de Monsanto provoca incertidumbre y desconfianza en la sociedad respecto a las innovaciones realizadas, asumiendo que representan un peligro para la población y el medio ambiente en general.

6. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

La connotación de la revisión bibliográfica se plantea respecto a modelos teóricos, mediante los cuales es posible entender el comportamiento de Monsanto en estos 112 años, determinado por la realización de importantes alianzas estratégicas con otras empresas transnacionales, compras y adquisiciones de firmas que le han facilitado la ejecución de procesos y disminución de la competencia.

De igual manera, la concepción teórica de las diversas estrategias de expansión ejecutadas por la líder en producción de transgénicos, se identifica mediante el vínculo existente entre la

gestión de la reputación y la posibilidad de crear valor para la firma, entendiendo la naturaleza de la reputación como recurso de la empresa.

A. Las alianzas estratégicas

Según Hitt, Horkisson & Kim (1997), en el ámbito empresarial, la formalización de una alianza se lleva a cabo como respuesta a una determinada estrategia que bien podría abordarse con la ejecución de otra estrategia.

De esta manera, Tallman & Shenkar (1994), proponen que una alianza puede concebirse a manera de un proceso de carácter gerencial y organizativo originado por cuestiones ya sean económicas o no, y mediante una evaluación beneficio-coste del proceso de dicha alianza. A propósito Das & Teng (1997) determinan que la gestión adecuada de dicha alianza supone una condición necesaria, aunque no suficiente, del éxito de la misma, cuya decisión de formalización debe tomarse con base en la estrategia que siga la empresa, ya que según Ariño & De La Torre (1998), estas alianzas evolucionan al mismo tiempo que la estrategia de la empresa.

Por lo tanto, según McKelvey (1997) y Alcázar & Martínez (2004), la evolución de una empresa que posee alianzas estratégicas con otras empresas, es concebida simultáneamente con la evolución del entorno, por lo que un ajuste entre el objetivo de la alianza y las estrategias de las empresas involucradas, se realiza con base en el entorno competitivo, institucional y organizativo en el que operan.

B. La integración vertical

Actualmente, las empresas enfrentan cierta problemática que al agravarse puede ocasionar obstáculos que dificulten el alcance de las metas u objetivos de las mismas, siendo necesario recurrir a diversas estrategias para la obtención de nuevas ventajas respecto a la competencia.

De acuerdo con Villarreal & Gómez (2009), la integración constituye una estrategia que permite incrementar los beneficios y utilidades de las organizaciones mediante la mejora de los procesos, agregando valor e incrementando la rentabilidad, permitiendo mejores oportunidades de permanencia en la industria. La integración empresarial puede darse en forma vertical, aquella en la que la firma intenta controlar las etapas sucesivas de la cadena de valor del producto, o bien a manera de integración horizontal, aquella en la que se fomenta la cooperación con los competidores en una misma etapa de la cadena de valor.

Según Colangelo (1995), la integración vertical produce mayores rendimientos que la integración horizontal. Sin embargo, Hill & Gareth (2005), declaran que la integración horizontal incrementa la rentabilidad de las empresas ya que tiende a reducir costes. Por el contrario, la integración vertical, de acuerdo con Mpoyi (2003), puede determinar el grado en que la empresa controla la producción y distribución de productos. De igual manera, la secuencia de actividades constituye el proceso que proporciona valor al producto, lo cual es descrito por el principio de la cadena de valor de Porter (1990).

C. Las adquisiciones

Entre las estrategias utilizadas por las firmas para ganar dimensión y generar competitividad, se encuentran actividades como la compra de una empresa por parte de otra, conocido también como: adquisición, cuya causa según Zozaya (2007), es en su mayoría afrontar amenazas o aprovechar oportunidades de mercado.

De acuerdo con Abellán (2004), la conjunción de intereses de los diversos agentes que intervienen en la dirección de la firma puede propiciar que se opte por la estrategia de realizar una fusión o adquisición. A nivel empresarial, las adquisiciones suelen tener repercusiones en significativas variables que determinan el éxito y valor de la firma, tales como el empleo, el precio de las acciones, el poder de mercado, los beneficios y/o rentabilidad, la tasa de crecimiento, productividad, así como rendimiento tecnológico por mencionar algunas.

D. Los activos intangibles

En la gestión empresarial, los activos intangibles fueron introducidos a finales de la década de los 90's por Richard Hall. Los mismos pueden entenderse como factores empresariales representados por una idea o un conocimiento que permite impulsar la organización hacia posiciones donde es posible lograr ventajas competitivas.

Al respecto, aportaciones como la de Itami (1991) consideran a los intangibles organizacionales a manera de activos invisibles, del tipo de factores relevantes como la tecnología, imagen de marca, confianza del consumidor, cultura organizacional, así como de las capacidades gerenciales.

Tissen, Andriessen & Deprez (2000), conciben los activos intangibles mediante las competencias de las empresas que les permiten generar ventajas competitivas sostenibles, argumentando que la adecuada gestión de dichas competencias puede crear valor económico para la firma. Mientras que Lev (2001), hace referencia a los activos intangibles como activos originados a partir del conocimiento, Kaplan & Norton (2004), los entienden como factores determinantes para el alcance de los objetivos estratégicos planteados por las empresas.

Si bien, de acuerdo a las diferentes concepciones de estos activos, resulta complicado definir un solo enfoque, es posible encaminarlo hacia tres principales grupos comunes a cualquier emprendimiento corporativo:

- A. Capital humano: Comprende habilidades, actitudes y las aptitudes propias del personal de la firma.
- B. Capital organizacional: Comprende los rubros intangibles relacionados con el conocimiento que posee la empresa a partir de su gestión diaria.
- C. Capital relacional: Comprende el estatus de las relaciones de la firma con sus grupos de interés (stakeholders).

Con base en la diversidad de concepciones anteriormente descritas, provenientes de posturas como la contable, la estratégica, de gestión de conocimiento, tecnologías de información o recursos humanos, es destacable que todas relacionan la concepción de activo intangible, conocimiento y capital intelectual.

E. El capital intelectual

En el plano de la Gestión Estratégica, uno de los precursores en impulsar el concepto de capital intelectual fue Stewart (1991), quien hizo referencia a dicho concepto considerando la suma de elementos propios del factor humano en la empresa, capaces de brindar una ventaja competitiva en el mercado.

Al respecto, Edvinsson & Malone (1997) hacen referencia al capital intelectual a manera del conocimiento capaz de transformarse en inventos, tecnologías, procesos, así como programas informáticos, que generan valor agregado a la empresa. Por su parte, Hand & Lev (2001) hacen referencia a dicho concepto, mediante su origen a partir de tres principales áreas: innovación, prácticas organizacionales y talento humano.

De acuerdo entonces con diversos enfoques teóricos, es posible identificar que los términos de activo intangible y de capital intelectual suelen utilizarse de manera indistinta. Sin embargo, es prudente mencionar que la existencia de recursos intangibles no forzosamente hace referencia al capital intelectual de la firma, puesto que éste se suele considerar únicamente en la culminación del proceso gerencial, determinando incluso la generación o destrucción de valor en la firma.

F. La generación de valor para la empresa

De acuerdo con Mandel, Hamm & Farrell (2006), más del 50% del valor de mercado de las empresas pertenecientes al ranking de la revista Fortune 500 lo constituyen bienes de naturaleza intangible. Por lo tanto, la mayor parte de la riqueza y el crecimiento de las economías desarrolladas se deben a la gestión de activos intangibles.

En el ámbito de las empresas, determinar el valor de una firma, constituye uno de los grandes desafíos, ello debido a la propia naturaleza de los recursos y pasivos intangibles, dificultando su cuantificación objetivamente en los estados financieros.

Barney (1991), considera la visión basada en los recursos y las capacidades empresariales de los recursos intangibles de la firma, los mismos que pueden generar ventajas competitivas, y por tanto crear valor para la empresa, siempre y cuando:

El recurso brinde valor financiero a la organización,

- A. Sólo algunas organizaciones lo tengan, es decir, que sea escaso,
- B. El recurso sea inimitable, y
- C. No existan sustitutos en el mercado.

De este modo, es posible atribuirle un valor monetario a las ventajas competitivas de la firma, puesto que dicho proceso representa una medida cuantificable del valor reconocido por los inversores.

G. La reputación empresarial

En el sentido organizacional o a nivel de la firma, Fombrun (1996), menciona que la reputación constituye un activo intangible que representa la identidad y permite transmitir rasgos distintivos de la firma mediante los cuales logra modificar el comportamiento de sus stakeholders. Por lo tanto, el grado de percepción del nombre de la firma, que tienen los clientes, inversores, proveedores, acreedores, empleados y público en general, constituye la denominada reputación organizacional.

De este modo, la reputación institucional hace referencia a la manera en que los agentes externos conciben el prestigio corporativo, es decir, el modo en que ven, escuchan y opinan respecto a la empresa objetivo, ya sea a nivel local o internacional. De acuerdo con Villafañe (2004a), es posible identificar tres dimensiones organizacionales en torno al concepto de reputación:

Dimensión axiológica: dentro de la cual se incorporan los valores culturales de la organización, correspondiente al planteamiento ético en torno a la relación con terceros siendo una empresa socialmente responsable,

- A. Dimensión corporativa de servicio: dentro de la cual se engloban compromisos suscitados en el transcurso del tiempo en relación con los principales agentes, y
- B. Dimensión corporativa de gestión: correspondiente a la actitud proactiva.

Según Costa (2004), la reputación surge a partir de la historia de la empresa, en la credibilidad de su objetivo organizacional y los medios para alcanzar dicho objetivo, haciendo

uso de recursos como la cultura corporativa, con base en el reconocimiento que la empresa hace de su identidad.

H. Factores que influyen en la construcción de la reputación empresarial

Si bien, la reputación organizacional representa un determinado valor estratégico para la empresa, la dificultad del mismo recae en la medición del impacto que éste genera en toda organización.

Hillenbrand & Money (2007) plantean algunos modelos de carácter reputacional al respecto del análisis de dicho activo intangible, enfatizando los fundamentos teóricos y conceptuales, para con los diversos grupos de interés, cuyo valor se aprecia o se pierde con el tiempo. Fombrun (2001) propone cinco principios básicos para generar el prestigio organizacional:

- A. Principio de diferenciación: posicionamiento en la mente de los stakeholders.
- B. Principio de concentración: el enfoque claro de las acciones y comunicaciones sobre los temas de interés de la negociación.
- C. Principio de consistencia: la integración y coordinación de iniciativas organizacionales para involucrar a los stakeholders.
- D. Principio de identidad: llevar a cabo una actuación, pública o privada, de acuerdo con los principios y valores que rigen la existencia de la organización.
- E. Principio de transparencia: mantener fuertes niveles de comunicación con los stakeholders y personas en general respecto al manejo cotidiano de la organización.

Por su parte, Villafañe (2004a) hace referencia a la necesidad de llevar de la mano los intereses sociales y los empresariales sobre la maximización de beneficios para la reinversión, hasta la viabilidad empresarial que depende de factores como la ética y la sostenibilidad. La reputación corporativa, entonces, es medida mediante:

- A. Resultados económicos financieros.
- B. Calidad de la oferta comercial.
- C. Cultura corporativa y calidad laboral.
- D. Ética y responsabilidad corporativa.
- E. Innovación.
- F. Dimensión global y presencia internacional.
- G. Si bien los principios de los activos reputacionales tienen que ver con parámetros conceptuales que permiten construir la percepción que se transmitirá a los stakeholders, los factores hacen referencia a las cuantificaciones puntuales que determinan los niveles de percepción reputacional que mantienen los grupos de interés.

I. La innovación tecnológica

Según Moreno (1985), la innovación se entiende a partir de la definición de tecnología, la cual describe a partir de la utilización del conocimiento para generar bienes o prestar servicios. Sin embargo, en la teoría de la innovación se conciben dos enfoques principales: uno encaminado hacia la cuestión tecnicista en el cual se engloban los objetos tangibles, y un enfoque humanista que se refiere a la transformación de objetos para el beneficio de la humanidad, para la satisfacción de las necesidades de la población, así como un mayor control sobre el medio ambiente.

De acuerdo con Escorsa (2003), la innovación tecnológica se enfoca básicamente hacia la obtención de resultados, caracterizándose principalmente por:

- A. Tener un carácter novedoso para la satisfacción de las necesidades de la población.
- B. Suponer la introducción de un cambio técnico en los productos y servicios
- C. Proporcionar una utilidad socialmente visible.
- D. Del mismo modo, según Pérez (2005), la innovación tecnológica puede ser vista como un proceso que parte de una idea, fundamentada en la identificación de una necesidad, para el desarrollo de un producto o servicio comercialmente aceptado.

En un enfoque innovador de los procesos, la estrategia de “Technology Brokering” y construcción de capital social, cuyo principal exponente es Hargadon (2003), plantea que la innovación tecnológica va relacionada con la metáfora social de Burt (2000b), cuya propuesta dice que la estructura social es un tipo de capital que crea una ventaja competitiva para alcanzar los objetivos propuestos por grupos o individuos.

Sin embargo, el cambio en el desarrollo científico y la aplicación de técnicas para la generación de tecnologías con validez comercial, implica una serie de pasos que se interrelacionan con otras actividades incurriendo en puntos de fuga, que propician las interconexiones.

7. MARCO CONTEXTUAL

Si bien, casi desde el mismo origen de la humanidad, según Delgado (2006), la biología mediante una serie de procesos y mecanismos de prueba y error ha sido usada como herramienta para transformar la naturaleza mediante diversas técnicas. En lo que respecta al desarrollo agrícola, la contribución de las leyes de Mendel marcó la pauta para el mejoramiento de procesos de selección y posteriormente el entrecruzamiento “manual” entre especies compatibles, trayendo consigo la hibridación Bisang, Campi, & Cesa (2009).

Según Solbrig (2004), la invención e idea de llevar a cabo la modificación de las características de los organismos vivos para determinados fines ha representado parte del interés y del desarrollo tecnológico por miles de años.

Ya que la aplicación de biotecnología en la producción se centra en recursos naturales, es importante destacar la competencia significativa en innovación y complejidad científica que genera respecto al universo que enmarca el desarrollo tecnológico, concretándose en un reducido número de empresas que generan dichos avances, tal es el caso de Monsanto.

En esa perspectiva, aunque la transnacional de Missouri fue fundada desde 1901, su expansión comenzó hacia 1928 mediante la adquisición de empresas de la industria química y textil, siendo hacia 1981 cuando se estableció como foco de investigación biotecnológica y en el año 2000 cuando se consolidó dedicándose exclusivamente a la industria agroquímica.

Hoy en día, según Pérez & Medina (2008), Monsanto cuenta con más de 14.000 empleados y tiene presencia en países de los cinco continentes, tales como: Argentina, Alemania, Australia, Austria, Bangladesh, Bélgica, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, China, Colombia, Croacia, República Checa, Dinamarca, Ecuador, Francia, Grecia, Guatemala, Honduras, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Japón, Jordania, Kenya, Corea, Malawi, Malasia, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Pakistán, Paraguay, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Senegal, Singapur, Eslovaquia, Sudáfrica, España, Sri Lanka, Suecia, Suiza, Taiwán, Tailandia, Turquía, Uganda, Ucrania, Reino Unido, Estados Unidos, Venezuela, Vietnam y Zimbabwe.

Siendo en la mayoría de esos países que los grupos defensores del medio ambiente encabezan innumerables protestas y manifestaciones por violaciones en materia de manipulación genética de productos naturales (productos transgénicos), pérdida de la

biodiversidad, monopolio de mercado, violación a la soberanía alimentaria, desplazamiento de pueblos originarios y concentración de la tierra, entre otros, encabezando campañas de información sobre la historia e impacto de la empresa.

8. MÉTODO

Para la presente investigación, se realizó la revisión de material electrónico novedoso y crítico de la situación actual de la empresa, soportado mediante un análisis cualitativo de los principales enfoques teóricos que explican el comportamiento y las estrategias tomadas por la empresa Monsanto.

9. ANÁLISIS DE RESULTADOS

La estrategia de expansión global de Monsanto le ha permitido aprovechar los problemas alimentarios de la población, tomando en cuenta sus condiciones favorables y fortalezas obtenidas de la experiencia acumulada al adquirir otras empresas e integrar tanto vertical como horizontalmente organizaciones en los cinco continentes, transformando procesos clave y aportando tecnología.

La estrategia de crecimiento y expansión que presenta Monsanto se ha caracterizado por aliarse con empresas de dudosa reputación como Coca-Cola que en países asiáticos es llamada "toxic-cola", acusada de vender productos dañinos, que producen cáncer y envenenan a las personas, el agua y la tierra. La empresa NutraSweet en el segmento de bebidas carbonatadas que producen cancerígenos. Calgene, Inc., líder en biotecnología vegetal, y Dekalb Genetics Corp., la segunda mayor productora de semillas de maíz "mejorado" en Estados Unidos, o bien, dudosas buenas intenciones mediante la compra de empresas orientadas a la producción de semillas orgánicas.

Los problemas en la salud humana y contaminación ambiental, derivados de los desaciertos en los productos y procesos, han evolucionado en problemas de confiabilidad hacia la empresa, manifestados mediante una serie de contingencias que debaten el posicionamiento y consolidación de la calidad en las innovaciones biotecnológicas de Monsanto.

Si bien las controversias sociales y conflictos de valor originados en torno al desarrollo de la empresa son producto de los intereses de diversos grupos: científicos y tecnólogos, empresarios e inversionistas, agricultores, políticos, así como ciudadanos en general, han derivado en importantes y significativos juicios éticos y movilizaciones en contra de la transnacional, fundamentados principalmente en la forma de operar de la empresa.

Entre las principales acusaciones hacia la transnacional se encuentran: violaciones de los derechos humanos y de los derechos ancestrales de los pueblos originarios, desalojos compulsivos, apremios ilegales, asesinatos, saqueo de bienes comunes, destrucción de los territorios donde operan, destrucción de bosque nativo, afectaciones en la salud de las poblaciones, impactos sobre la soberanía local, nacional y popular, violación de los derechos laborales, concentración, privatización y extranjerización de las tierras

Según el Proceso de Justicia Popular (2012), como manifestaciones en contra de tales actividades, la transnacional se ha tenido que enfrentar a varias denuncias y acciones judiciales realizadas alrededor del mundo, tales como:

- A. La denuncia presentada por la asociación Eaux et Rivières de Bretagne en 2001 por anunciar que su producto Roundup era eficiente y no presentaba riesgos para el medio ambiente.

- B. La denuncia por parte de los residentes de Anniston (Alabama) en 2002, por contaminar las fuentes de agua del pueblo con el químico PBC.
- C. Una demanda en 2004 por 350 millones de dólares por el uso de aspartame en sus endulzantes a pesar de su efecto tóxico para el cerebro.
- D. Una denuncia en 2004 en Andhra Pradesh por el empleo de infantes en “horrendas condiciones” en campos de semilla de algodón.

A manera de protesta y con la finalidad de manifestarse en contra de la empresa, han surgido varias movilizaciones y resistencias populares.

- A. La campaña en México: “Sin Maíz no hay País” que rechaza firmemente al maíz transgénico, y aboga por la defensa del campo mexicano, la protección del maíz mexicano, la soberanía alimentaria y la reactivación del campo mexicano.
- B. La campaña encabezada por la Asociación Campesina del Valle del río Cimitarra: “Monsanto Mata” en Colombia.
- C. La campaña en América Latina: “Red por una América Latina Libre de Transgénicos”, para declarar la región Andina, centro de origen de la papa, libre de la papa transgénica.
- D. La red de organizaciones civiles y movimientos populares que encabezan la “Campaña por un Brasil Libre de Transgénicos”.
- E. Protesta mundial contra Monsanto por parte de más de 200.000 personas en 40 países el 25 de mayo de 2013 por la indignación de la inacción de los Gobiernos hacia el efecto perjudicial que tienen los productos transgénicos y su producción sin ningún impedimento.

A manera de respuesta, Monsanto ha encaminado su estrategia fingiendo transparencia a través del “lavado de imagen”, mediante el cual pretende convencer al público de que son partidarios de la conservación del medio ambiente, y convenciendo a los políticos de que sus actividades cuentan con el apoyo popular.

10. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Debido al mayor interés social en la reducción de los riesgos para el medio ambiente y la salud humana, la relación de la sociedad con el poder tecno-científico además de conflictiva, se ha vuelto controversial.

Las controversias generadas alrededor de las innovaciones en el campo del desarrollo denotan que el modelo industrial caracterizado por un desconocimiento y una mínima o nula participación de la sociedad en el que solamente la evidencia de daños ya causados a la salud o al medio ambiente constituye un motivo justificable para la modificación o retirada de dichas invenciones tecnológicas, ya no es adecuado.

Ante el desarrollo tecnológico, cuestiones como la prevención y la responsabilidad representan obligaciones de carácter moral a cargo de la Bioética global, por lo que la modificación genética vista como una intervención cultural debe ser valorada en su contexto.

A pesar de la estrategia de lavado de imagen responsable que maneja Monsanto, la mala reputación que la caracteriza, junto con la cada vez más información disponible fomenta el rechazo hacia la empresa y los productos que genera.

11. REFERENCIAS

- Abellán, D. (2004), *Mergers and Acquisitions: a survey of motivations*. Documento de trabajo 0401. Universidad Complutense de Madrid.
- Alcázar, F. M. & Martínez F. S. (2004), *El proceso de alianzas estratégicas desde el enfoque de la teoría evolutiva de alianzas*.

- Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*. Universidad de Cádiz. Vol. 10(3), pp.189-207.
- Ariño, A. & De la Torre, I. (1998): Learning from Failure: Towards an Evolutionary Model of Collaborative Ventures. *Organization Science*, Vol. 9, 306-325.
- Barney, J. B. (1991). Types of Competition and the Theory of Strategy: Toward an Integrative Framework. *Academy of Management Review*, Vol.11(4), pp. 791-800.
- Bisang, R., Campi, M., Cesa, V. (2009). *Biotecnología y desarrollo*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Burt, R. S. (2000b). *The network structure of social capital*. Pre-print para un capítulo en *Research in Organizational Behavior*. Vol. 22. Eds Robert I. Sutton, Barry M. Staw., Greenwich, CT: JAI Press.
- Costa, J. (2004). *La Imagen de Marca*. Un Fenómeno Social. Paidós. Madrid (España).
- Colangelo, G. (1995). Vertical vs. Horizontal integration: pre-emptive merging. *The Journal of Industrial Economics*, Vol. XLIII, No. 3, septiembre, pp. 323-337.
- Das, T.K. & Teng, B. (1997). Sustaining Strategic Alliances: Options and Guidelines. *Journal of General Management*, Vol. 22(4), 49-64.
- Delgado, D. C. J. (2006). Cambios revolucionarios y cuestionamientos éticos en las ciencias de la vida: los enigmas de la vida diseñada. Capítulo final del libro *Bioética y medio ambiente*. Editorial Félix Varela. La Habana.
- Edvinsson, L. & Malone, M. S. (1997). *Intellectual Capital. Realizing Your Company's True Value by Finding Its Hidden Brainpower*. Harper Business, 1st Ed. NY (USA).
- Escorsa, P. (2003). *Tecnología e Innovación de la empresa*. Ediciones UPC.
- Fombrun, C. J. (1996). *Reputation: Realizing Value from the Corporate Image*. Harvard Business School Press. Boston MA (USA).
- Fombrun, C. J. (2001). Corporate Reputation, Its Measurement and Management. *Thesis*, Vol. 18, No. 4, pp. 23-26.
- Greenpeace, (2011). ¿Qué es un transgénico? Agricultura sustentable y transgénicos. Recuperado de <http://www.greenpeace.org/mexico/es/Campanas/Agricultura--sustentable--y-transgenicos/Y-tu-sabes-lo-que-comes/Lo-que-esta-en-tu-comida-y-no-te-dicen/Que-es-un-transgenico/>
- Hargadon, A. (2003). *How break throughs happen. The surprising truth about how companies innovate*, Boston, Massachusetts, Harvard Business school press.
- Hand, J. M. & Lev, B. (2001). *Intangible Assets: Values, Measures, and Risks*. Oxford University Press. Oxford (UK).
- Hill, C. W. & Gareth, R. J. (2005). *Administración estratégica: un enfoque integrado*. McGraw Hill, México.
- Hillenbrand, C. & Money, K. (2007). Corporate Responsibility and Corporate Reputation: Two Separate Concepts or Two Sides of the Same Coin? *Corporate Reputation Review*, Vol. 10(4), pp. 261-277.
- Hitt, M., Horkisson, R.E. y Kim, H. (1997): International Diversification: Effects on innovation and Firm Performance in Product-Diversified Firms. *Academy of Management Journal*, Vol. 40, n° 4, pp. 767-798.
- Itami, H. (1991). *Mobilizing Invisible Assets*. Harvard University Press. Cambridge MA (USA).
- Kaplan, R. S. and Norton D. P., (1996). *The Balanced Scorecard: Translating Strategy Into Action*, Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004). Measuring the Strategic Readiness of Intangible Assets. *Harvard Business Review*, Vol. 82(2), pp. 52-63.
- Lev, B. (2001). *Intangibles: Management, Measurement, and Reporting*. The Brookings Institution. Washington D.C. (USA).
- Mandel, M.; Hamm, S. & Farrell, C. J. (2006). Why The Economy is a lot stronger than you think. *BusinessWeek*, ProQuest, No. febrero 13 2006, pp. 62-70.
- Mckelvey, W. (1997). Quasi-natural Organization Science. *Organization Science*, vol. 8(4), pp. 352-380.
- Moreno, P. F. (1985), *Introducción al desarrollo tecnológico*. Sena.
- Mpoyi, R. T. (2003). Vertical Integration: Strategic Characteristic and Competitive Implications. *Competitiveness Review*, Vol. 13, No. 1, pp. 44-55.
- Pérez, G. S. & Medina, H. (2008). Informe sobre las actividades de Monsanto. Eco Portal. http://www.ecoportel.net/Temas_Especiales/Transgenicos/Informe_de_investigacion_sobre_las_operaciones_de_Monsanto_en_Argentina
- Pérez, M. C. B. (2005). Modelo de innovación tecnológica basado en enfoques de redes socio técnicas: estudio del caso Montana. Universidad de los Andes. Maestría en Ingeniería Industrial.
- Porter, M. E. (1990). The Competitive Advantage of Nations: Cover Story. *Harvard Business Review*, No. 2, pp. 73-93.

- Proceso de Justicia Popular (2012). Juicio ético a las transnacionales: Caso Monsanto NOA. En: <http://juicioalastransnacionales.org/2012/11/caso-monsanto-noa/>
- Solbrig, O. (2004). Ventajas y desventajas de la agrobiotecnología, en Bércena y otros., Los Transgénicos en América Latina y el Caribe. Un debate abierto, CEPAL Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Stewart, T. A. (1991). Brainpower: How intellectual capital is becoming America's most valuable asset. *Fortune Magazine*, No. Junio 2001, pp. 44-60.
- Tallman, S.B. & Shenkar, O. (1994). A Managerial Decision Model of International Cooperative Venture Formation. *Journal of International Business Studies*, first quarter, 91-113.
- Tissen, R., Andriessen, D. & Deprez, F. L. (2000). El Valor del Conocimiento. Pearson Educación S.A. Madrid (España).
- Villafañe, J. (2004a): La Reputación: Claves del Valor Intangible para Las Empresas. Pirámide. Madrid (España).
- Villarreal, S. F. M. & Gómez, R. J. G. I. (2009). La integración en las pequeñas y medianas empresas fabricantes de muebles de la ciudad de Durango, México. *Contaduría y Administración*. UNAM. No. 227, enero-abril.
- Zozaya, G. N. (2007). Las fusiones y adquisiciones como fórmula de crecimiento empresarial. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Dirección General de Política de la PYME. Madrid.

Normas de publicación

Proceso de selección y evaluación de originales

La selección de los textos responderá a criterios de originalidad, novedad, relevancia, rigor y calidad metodológica. Los originales que no se atengan estrictamente a las normas de publicación que se indican a continuación, serán devueltos a los autores para su corrección antes de ser enviados a los evaluadores externos. Una vez que la secretaría compruebe el cumplimiento de las normas de publicación, los responsables de su autoría recibirán acuse de recibo de los originales remitidos con la indicación de la duración aproximada del proceso de evaluación. Los textos serán sometidos a la revisión de dos expertos ajenos al equipo editorial (doctores u otras personas de reconocido prestigio) del registro de evaluadores de la revista, siguiendo el sistema para el anonimato de doble ciego. Los responsables de la evaluación dispondrán de quince días para presentar el resultado del estudio, que podrá ser positivo, positivo con sugerencias o negativo. En el caso de que los responsables de la evaluación propongan modificaciones de forma motivada en la redacción del original, será responsabilidad de la revista -una vez informado el autor- del seguimiento del proceso de reelaboración del trabajo. El autor dispondrá de diez días para incorporar las sugerencias manifestadas por el equipo evaluador. En el supuesto de no ser aceptado para su edición, el original será devuelto a su autor junto con los dictámenes emitidos por los evaluadores. Antes de su publicación, los autores recibirán por correo electrónico la versión definitiva del artículo para hacer las correcciones oportunas de las pruebas de imprenta en el plazo de diez días (no se aceptarán cambios sustanciales, solamente modificaciones sobre la versión enviada).

La revista se compone de dos secciones fijas: Artículos y Recensiones. Los artículos son trabajos de investigación de interés científico en las áreas de la Ciencia Política, Administración, Sociología, Economía y Políticas Públicas. Las recensiones son comentarios de libros editados preferentemente en el año anterior al de la publicación del correspondiente número de la revista.

Normas para autores

- 1_** Las propuestas de colaboración con la Revista Gallega de Administración Pública se remitirán en formato editable como archivo adjunto en un mensaje de correo electrónico a la siguiente dirección: **ac.egap@xunta.es**.
En el correo, el autor/a o los/as autores/as deberán indicar que conocen las normas de publicación así como que el trabajo presentado se trata de un texto original y no está incluido en otro proceso de evaluación.
- 2_** Los trabajos deberán ser remitidos antes del 15 de mayo y del 15 de noviembre, para los dos números anuales. Las fechas de remisión y aceptación del original figurarán en un lugar visible de la revista.
- 3_** Los trabajos enviados deberán cumplir las siguientes condiciones:
 - a) Ser inéditos y no estar incluidos en procesos de evaluación de otras publicaciones.
 - b) Estar redactados en cualquiera de los siguientes idiomas: gallego, castellano, portugués, francés, italiano o inglés.
 - c) Contener un mínimo de 30.000 caracteres y máximo de 45.000 en el caso de los "Artículos"; y, entre 3.000 y 10.000 caracteres en las "Recensiones".
- 4_** Los trabajos que se proponen para su publicación como artículos deberán incluir, por este orden:
 - a) Un título descriptivo del contenido y su traducción al inglés. Además, se incorporará la información de todos los autores del texto (nombre, apellidos, profesión o cargo, el nombre de la institución de adscripción, el país de la institución y la dirección de correo electrónico).
 - b) Un resumen (de un máximo de 120 palabras) en el idioma en que se presenta el texto principal y su traducción al inglés de no ser esta la lengua empleada para su redacción.
 - c) Una relación de un mínimo de cinco palabras clave, y un máximo de diez, que identifiquen las materias sobre las que versa el texto principal, y su versión en inglés, de no ser esta la lengua empleada para su redacción.
 - d) Un sumario siguiendo la estructura de la CDU (Ejemplo: 1, 1.1, 1.1.1, 1.1.1.a ...).

e) El cuerpo principal del texto.

f) La bibliografía.

g) Las tablas, los diagramas y cuadros (máximo de 7).

5_ Los trabajos deberán ser cuidadosamente revisados por la(s) persona(s) responsable(s) de su autoría en lo tocante al estilo y respetarán además los siguientes requisitos:

a) Todos los trabajos deberán ser presentados a un espacio, con formato de fuente Times New Roman, tamaño 12.

b) Las notas figurarán a pie de página y guardarán una numeración única y correlativa para todo el trabajo. Las referencias bibliográficas se incluirán en formato abreviado (Ejemplo: Peters, 2002:123).

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

- LIBRO: Alesina et. al. 1997. Political Cycles and the Macroeconomy. Cambridge: MIT Press.

- CAPÍTULO: Castles, F.G. 1982 <<Politics and public policy>>, en F.G. Castles (ed.), The Impact of Parties. Politics and Policies in Democratic Capitalist States. Londres

- REVISTA: Peters, G. e Pierre, J. 1998 << Governance without Government? Rethinking Public Administration>>, Journal of Public Administration, 8 (2): 223-243

d) Los documentos, fuentes o bases de datos publicados en Internet deberán indicar la URL respectiva, incluyendo la fecha de consulta (día-mes-año). Por ejemplo: <http://egap.xunta.es/publicacions/publicacionsPorCategoria/12> (26-09-2013).

6_ Derechos de autoría. Una vez que el consejo editorial acepte publicar cualquier material (artículo o reseña) recibido, los derechos exclusivos e ilimitados para reproducir y distribuir los trabajos en cualquier forma de reproducción, idioma o país, serán transferidos a la Escuela Gallega de Administración Pública (EGAP).



administración & cidadanía.

galicia

Revista da Escola Galega de Administración Pública

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

administración & cidadanía.

Revista da Escola Galega de Administración Pública.

stración & cidadanía.

administración & cidadanía.



XUNTA

DE GALICIA

Revista da Escola Galega de Administración Pública.