

EDaSS

Rurality and poverty in the euro-region Galicia-North of Portugal: effects of the economic crisis

Ruralidade e pobreza na euro-rexión Galicia-Norte de Portugal: efectos da crise económica

Ruralidad y pobreza en la euro-región Galicia - Norte de Portugal: efectos de la crisis económica

Editors - Directors

Isabel Novo-Corti & Asunción López-Arranz

ISBN 978-84-606-9270-6

A Coruña, Spain, 2015

EDaSSISBN 978-84-606-9270-6

Book made with the contributions received in the workshop:

Rurality and poverty in the euroregion Galicia-North of Portugal: effects of the economic crisis

Held in the Faculty of Labour Sciences at the University of A Coruña Campus Esteiro - Ferrol - A Coruña - Spain, on April 15, 2015

As part of the announcement:

Education for development, awareness and social participation
Cooperation and Volunteerism Office

University of A Coruña (UDC) - 2015

Editorial Board

Editors: Isabel Novo-Corti & Asunción López Arranz **Directors:** Isabel Novo-Corti & Asunción López Arranz

Asisstants: María Barreiro Gen, Carmen Gago Cortés, José Picatoste,

Ignacio Novo, Javier Novo, Ignacio Picatoste, María Cendán

University of A Coruna SPAIN December, 2015

Economic Development and Social Sustainability (EDaSS) Research Unit

EDaSSISBN 978-84-606-9270-6

Libro realizado con las contribuciones recibidas en la Jornada:

Ruralidad y pobreza en la euroregión Galicia - Norte de Portugal: efectos de la crisis económica

Llevada a cabo en la Facultad de Ciencias del Trabajo de la Universidad de A Coruña – Campus de Esteiro – Ferrol – A Coruña – Spain, el 15 de Abril de 2015

En el marco de la convocatoria:

Educación para el desarrollo, sensibilización y participación social
Oficina de cooperación y voluntariado

Universidad de A Coruña (UDC) 2015

Equipo Editorial

Editoras: Isabel Novo-Corti & Asunción López Arranz **Directoras:** Isabel Novo-Corti & Asunción López Arranz

Asistentes: María Barreiro Gen, Carmen Gago Cortés, José Picatoste,

Ignacio Novo, Javier Novo, Ignacio Picatoste, María Cendán

Universidad de A Coruna ESPAÑA Diciembre, 2015

Desarrollo Económico y Sostenibilidad Social (EDaSS) – Unidad de Investigación

EDaSSISBN 978-84-606-9270-6

Libro realizado coas contribucións recibidas na Xornada:

Ruralidade e pobreza na euro-rexión Galicia - Norte de Portugal: efectos da crise económica

Levada a cabo na Facultade de Ciencias do Traballo da Universidade da Coruña – Campus de Esteiro – Ferrol – A Coruña – España, o 15 de Abril de 2015

No marco da convocatoria:

Educación para o desenvolvemento, sensibilización e participación social Oficina de Cooperación e Voluntariado

Universidade da Coruña (UDC) - 2015

Equipa Editorial

Editoras: Isabel Novo-Corti & Asunción López Arranz **Directoras:** Isabel Novo-Corti & Asunción López Arranz

Asistantes: María Barreiro Gen, Carmen Gago Cortés, José Picatoste,

Ignacio Novo, Javier Novo, Ignacio Picatoste, María Cendán

Universidade da Coruna ESPAÑA Decembro, 2015

Desenvolvemento Económico e Sostenibilidade Social (EDaSS) – Unidade de Investigación

Aos nosos devanceiros. Aos homes e mulleres que traballaron e seguen traballando arreo, fundidos coa natureza. A aqueles que, xuntos nun espírito e unha lingua, foron quen de manter, estreitar e fortalecer lazos alén dos límites das fronteiras.

ÍNDICE

INDICE	1
PRÓLOGO	
RURAILIDADE E POBREZA NA EUROREXION GALICIA-NORTE DE PORTUGAL: crise económica	5
REFLEXÃO SOBRE A RURALIDADE: DA FICÇÃO A REALIDADEFrancisco Diniz	7
EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES PORTUARIAS ANTE LAS NUEVAS ES MARÍTIMAS EUROPEAS: UNA PROPUESTA DE AGENDA Y DE ACCIÓN CONCERDR. Fernando González-Laxe	TADA 29
DIRECTRICES EUROPEAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EL DESAROLLO NIVEL DE LA INFO-INCLUSIÓN: ENFOQUE COMPARATIVO DE PORTUGAL Y ESP María Barreiro-Gen, Isabel Novo-Corti y Herminia Gonçalves	PAÑA 55
EL TURISMO COMO ELEMENTO DINAMIZADOR DEL DESARROLLO RURAL EN O Noelia Araújo Vila y José Antonio Fraiz Brea	
ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS TRABAJADORAS DEL RURAL GALLEG Asunción López-Arranz	
UMA REFLEXÃO DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA COM INSERÇÃO DA POLÍT NA DEFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA. COMO EFEITO, O RECADASTRAM APOSENTADOS E PENSIONISTAS BRASILEIROS	ENTO DOS 113
A CRISE ECONÓMICA E A EMIGRACIÓN GALEGA A SUÍZA	
RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA. ASPECTOS AMBIENTALES	
LA ADECUACIÓN EN LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES A TRAVÉS DE L Y CONOCIMIENTO DEL MEDIOOctavio del Campo Villares	193
REGIONES TRANSFRONTERIZAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: APUNTES EURO REGION GALICIA –NORTE DE PORTUGAL	217
PERFIL DE LAS PERSONAS SIN HOGAR ATENDIENDO A SU ORIGEN URBANO O María Cendán Castillo e Isabel Novo-Corti	

EL PAPEL DE LA PSICOLOGÍA SOCIAL PARA LA INTERPRETACIÓN DE	
RURALES Y ESPACIOS URBANOS	251
Javier Novo-Hernanz	251
EL COACHING COMO POTENCIADOR DE LOS RESULTADOS DEL APRE	NDIZAJE EN EL
MEDIO RURAL	259
Luisa Couto-Cantero e Isabel Novo-Corti	259
LAS PERSONAS EMPLEADAS EN EL SECTOR PRIMARIO COMO PIEZA	CLAVE EN EL
COMPROMISO CON LA SOSTENIBILIDAD Y LA IMPORTANCIA DEL MARC	CO NORMATIVO
INTERNACIONAL	275
Diana Pociovălișteanu; Jose Picatoste e Ignacio Picatoste	275
LAS ESTADÍSTICAS DE GÉNERO COMO UN INSTRUMENTO PARA LA IGUA	LDAD 289
Isabel Novo-Corti y Ana Aba Catoira	289

PRÓLOGO

Como director de la Oficina de Cooperación y Voluntariado, supone una gran satisfacción prologar el presente libro, y haber propiciado el presente proyecto a través de la II Convocatoria de Educación para el Desarrollo, Sensibilización y Participación Social, que tiene el firme propósito de apoyar, entre otras, actividades que permiten sensibilizar sobre las causas de la pobreza y la desigualdad no solo a la comunidad universitaria, sino al conjunto de la sociedad.

El hecho de potenciar, estimular y apoyar la investigación en cuestiones relacionadas con el desarrollo, nos parece de vital importancia, más si cabe teniendo en cuenta el carácter marcadamente rural del eje gallego-portugués, ruralidad que supone un riesgo evidente de pobreza en el marco de globalización económica imperante y que permite la generación de periferias en contexto de crisis.

Con este libro disponemos de distintos ejemplos de trabajos de investigación en el ámbito del desarrollo rural, local y endógeno, que aportan luz y ayudan a dar visibilidad a las situaciones de precariedad que sufren ciertas poblaciones situadas en los márgenes geográficos, las brechas tecnológicas y las desigualdades de género. Pero también de las potencialidades que se ofrecen, como en el caso del turismo rural, para favorecer un desarrollo sostenible e inclusivo.

Por todo ello, quiero felicitar a todas las personas que se han implicado en la organización de las Jornadas "Ruralidad y pobreza en la Euro región Galicia-Norte de Portugal: Efectos de la crisis económica", y que han dado lugar a la elaboración del presente libro.

Manuel Jesús Cendán Verdes

Director de la OCV - UDC

RURAILIDADE E POBREZA NA EUROREXION GALICIA-NORTE DE PORTUGAL: EFECTOS DA CRISE ECONÓMICA

O obradoiro sobre as políticas pública para o desenvolvemento rural e loita contra a pobreza na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, relizouse na Facultade de Ciencias do Traballo da Universidade da Coruña (Campus Esteiro – Ferrol).

Esta xornada formou parte dunha convocatória mais ampla, realizada pola Oficina de Cooperación e Voluntariado da Univesidade da Coruña, baixo o título "Educación para o desenvolvemento, sensibilización e participación social".

Ademáis colaboraron, cunha participación especialmente activa os membros do Centro de Estudos Transdisciplinares para o Desenvolvimento (CETRAD), da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD) de Portugal. Deste xeito, tratou-se dunha convocatoria que non so permitiu um achegamento académico entre Galicia e o Norte de Portugal, senón que, por riba, o fixo nun marco da máxima importancia no contexto da realidade sócio-económica destas rexións: o desenvolvemento, a sensibilización e a participación social, no marco da educación como vehículo para acadar estes obxectivos.

A xornada desenvolvida o 15 de Abril, tivo, ademais outro aspecto moi positivo no eido da investigación interdisciplinaria nas ciencias sociais, xa que logo, a facultade de Ciencias do Traballo do campus de Ferrol foi quen de acoller a celebración desta xornada presencial, permitindo a interacción entre a unidade de investigación EDaSS, con sede na facultade de Economía e Empresa, do campus da Coruña. Así, produciuse un estreitamento dos lazos de colaboración entre investigadores das ciencias sociais de distintos ámbitos.

Como coordinadora de EDaSS, debo agradecer esta oportunidade, tanto á oficina de Cooperación e Voluntariado (OCV) como á facultade de Ciencias do Traballo, en concreto aos seus directores, Jesús Cendán Verdes e Moisés Alberto García Nuñez, así como, moi especialmente a Asunción López Arranz,

aos colaboradores e colaboradoras de las personas que trabajan en la OCV, Mery, Carmela, Javi, María, Nacho, Xose e Ignacio, así como a todas as persoas que fixeron posible esta xornada e os foitos das mesma, recollidos neste libro.

Isabel Novo-Corti

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS

REFLEXÃO SOBRE A RURALIDADE: DA FICÇÃO A REALIDADE

Francisco Diniz¹

Resumo

O tema **mundo rural**, não tem sido suficientemente cativante para motivar estudos e investigações na área da economia. Vários são os factores que contribuem para a falta de interesse por este tema.

O que é rural é pobre e não dá prestígio, não engrandece, quando muito provoca pena, provoca alguma ternura; eis a posição de muitos economistass, porventura a maioria.

Outros ainda, não deixam de reconhecer nos congressos, nas reuniões públicas, seja por decoro ou porque, no fundo, têm consciência que, além fronteiras, o tema vem ganhando adeptos, que é necessário prestar atenção ao mundo rural, estudá-lo, analisá-lo, agir para valorizá-lo. Mas acaba quase sempre, a maioria deles, por assumir a posição de que isso é para os outros; eles têm sempre coisas mais importantes a tratar no mundo urbano. Eles são urbanos e ser urbano é ser superior, mesmo que muitas vezes não tenham qualquer relevância intelectual, urbana ou rural.

Outros ainda, perante a incapacidade de ganhar o seu próprio espaço como economistas, mesmo generalistas, sonham prender as atenções do público denegrindo aqueles que têm a coragem de aceitar o desafio de investigar, analisar, estudar o mundo rural.

Palabras Chave: - Desenvolvemento, Ruralidade, Economía rexional

.

¹ fdiniz@utad.pt CETRAD/UTAD/PORTUGAL

INTRODUÇÃO

Entre este estatuto de ruralidade e ficção, diferentes formas de relacionamento podem ser estabelecidas, das quais se salientam as seguintes: (1) a ficção observa a ruralidade tal como ela é; (2) a ficção é construída pelos habitantes do mundo rural, que acerca da ruralidade imaginam mitos; (3) a mitologia da ficção é construída por alguém exógeno ao mundo rural; e (4) tem um misto inextricável destas três concepções.

Que via seguir? A escolha é uma tarefa difícil, se não impossível. No entanto, a escolha de uma via deve ter sempre presente o desafio intelectual subjacente. Pese embora a fatal desvantagem para a sua eventual defesa, não se deve temer o difícil, razão pela qual, a última via, anteriormente referida, é mais gratificante.

A tese a defender, no que se refere aos condicionalismos a ter presentes para pôr em marcha uma afirmação da ruralidade como um espaço, onde um qualquer processo de desenvolvimento possa ter lugar, é a de que se torna necessário a verificação de dois pressupostos:

- Independência económica; e
- "Espaço" próprio.

O primeiro, como a própria designação aponta, tem um carácter económico, enquanto o segundo se prende mais com aspectos políticos e sociais, que conduzem a uma situação de auto-determinação e de autonomia para o espaço onde se pretende implementar um processo de desenvolvimento

INDEPENDÊNCIA ECONÓMICA

Dois processos, condicionantes do desenvolvimento rural, caminham no mesmo sentido e podem, por conseguinte, ser combinados. O primeiro diz respeito a uma redistribuição do emprego e da actividade empresarial, favorecendo as áreas não urbanas; o segundo tem a ver com as mudanças no estilo de vida das populações, em especial das urbanas. Está assim posta em causa a ideia tradicional de que as áreas rurais pela diversificação dos seus recursos base, tanto numa perspectiva económica, como social, desempenharam o papel de serem o palco ideal para uma agricultura moderna, numa divisão de tarefas com os centros urbanos.

As áreas rurais são, portanto, a partir deste momento, analisadas considerando-se três tipos de população: a tradicional, ligada aos agricultores que vivem, exclusivamente, desta actividade, pela colocação dos produtos agrícolas no mercado; os que consideram a agricultura como segunda actividade e trabalham noutros sectores de actividade da economia local ou, de centros urbanos próximos; e a população que não tem já qualquer laço com o sector agrícola, e vive e/ou trabalha em áreas rurais e apesar de viver e/ou trabalhar em áreas rurais, pode não nada ter a ver com os hábitos de vida e a cultura da população rural.

A compatibilização de novas e velhas conceptualizações acerca da difusão espacial das actividades económicas tem, como principal consequência, a perda da homogeneidade das áreas rurais. Pelo contrário, no contexto local, cada área rural tem a sua especificidade.

A manutenção de actividades diversificadas em áreas rurais, a presença de agricultura de minifúndio, de formas simples de cooperação entre empresas de produção independente e individual

ligada ao artesanato não são mais consideradas obstáculos à modernização de áreas rurais, mas vistas como um capital humano que deve ser mantido em evolução permanente, ou cuja evolução deveria ser manipulada, reorientada e acelerada. A presença de população não agrícola tem um papel crucial no processo de diversificação e na incubação e circulação de um espírito empresarial. Por outro lado, o aparecimento de actividades não ligadas à exploração agrícola, em sentido estrito, não implica que tenham que ser, necessariamente, de carácter urbano.

A competitividade das actividades económicas desenvolvidas em áreas rurais pode ser expressa por razões económicas e sociais.

Começando pelas de natureza económica, a primeira ideia a reter é a de que as economias locais de áreas rurais não podem ser vistas desgarrada e isoladamente do contexto da economia global. O principal motor da evolução recente, prende-se com a segmentação da procura, que ocorreu no mercado mundial de certos produtos. Os economistas distinguem cada vez mais entre sectores em que a procura é estável e padronizada e os de procura variável e segmentada. Os primeiros caracterizam-se, fundamentalmente, pela produção em série, com recurso intensivo ao factor capital e com um factor trabalho pouco qualificado. Este tipo de produção normalmente, desviado para países em vias de desenvolvimento, onde o factor trabalho é abundante e é possível a transferência de tecnologia. Os outros sectores caracterizam-se por produções em pequena escala, mantendo uma organização tecnológica altamente flexível e uma mão-de-obra versátil e qualificada. Este tipo de processo produtivo tende a concentrar-se em países desenvolvidos.

Com esta envolvente, estão criadas as condições para a importância relevante do papel que as pequenas e médias empresas

passam a desempenhar no processo de mudança de atitude, quando se perspectivam trilhos para o desenvolvimento de economias locais em meios rurais. Fica, também, explicado o carácter não homogéneo de todas as áreas rurais, começando a fazer sentido falar-se de algumas economias locais ou algumas áreas rurais.

As razões que justificam o aumento da competitividade económica das áreas rurais podem ser sumariadas do seguinte modo: a) o aumento dos nichos de mercado ou de mercado de produtos certificados, normalmente representados por produtos com vantagens comparativas por terem os seus processos produtivos sediados em áreas rurais; b) a concepção em rede de diferentes formas de cooperação entre empresas implica uma especialização integrada de cada um dos membros da rede; c) as oportunidades criadas pelas tecnologias de ponta no domínio das telecomunicações permitem trabalhar em áreas não centrais e não urbanas.

Há, também, uma explicação social para estas novas tendências. As concentrações urbanas criaram uma nova procura do espaço rural. Uma nova sensibilidade emerge da manifesta incapacidade da sociedade urbana de reproduzir, nas suas variadas vertentes, as condições de sucesso oferecidas no início do processo de urbanização. Às áreas rurais ficam assim, também, reservadas novas funções de lazer, de preservação da paisagem, das condições ambientais e dos valores culturais.

De uma abordagem sectorial, há que evoluir para uma visão mais integradora, como se se estivesse a construir um puzzle de muitas peças, em que só se conhece a estrutura do todo quando todas as peças estão identificadas e encaixadas umas nas outras.

O conceito de desenvolvimento não pode continuar a ser visto

por um prisma unilinear mas sim, multifacetado. A função do espaço, como factor diferenciador, assume uma perspectiva conceptual, onde o factor tempo tem que estar sempre presente. Com o carácter multilinear do desenvolvimento, a organização hierárquica das diferenças espaciais implícita nos dualismos dicotomias е nas desenvolvimento/subdesenvolvimento, rural/urbano, centro/periferia, entre outras, tem de tornar-se mais aberta e não se referir, apenas, a áreas com diferentes estados de desenvolvimento. Trata-se de uma relação em rede entre uma área e todas as outras, que competem num mercado global.

Os critérios para diferenciar áreas rurais devem ter em linha de conta as particularidades de cada uma das economias locais. As áreas rurais não se desenvolvem de forma isolada, mas fazem parte de um todo. Na construção de qualquer tipologia para as áreas rurais, ter-se-á que atender ao binómio diversificação interna e integração externa. O processo de diversificação em curso nos últimos 20 anos, não inventou nada, mas resulta de um acompanhamento com alguma imaginação, que tem vindo a aprender com os sucessos e falhanços por eles próprios gerados. As políticas de desenvolvimento rural devem ultrapassar a mera função de dar respostas de curto prazo às diferentes intenções da reforma da política agrícola. A pretensão de melhoria da eficácia e eficiência de políticas de desenvolvimento rural tem que encorajar o processo real e não vir por arrasto da reforma da política agrícola.

UM ESPAÇO PRÓPRIO

O fenómeno da globalização estimulou a Economia Espacial/Regional/local/rural no trilhar de abordagens integracionistas

na formulação de teorias.

A ruralidade não pode ser estudada isolada do que acontece nos espaços não-rurais. No passado, a drenagem de recursos do mundo rural poderá ser explicada pela atracção que exerciam os altos salários pagos nos centros urbanos, pelo sector industrial e de serviços. Hoje, os fluxos migratórios de retorno e a redistribuição espacial das actividades têm que ser analisados tendo em atenção o processo de globalização da economia. Por conseguinte, a velha dicotomia entre o rural e o urbano, em que dominava a perspectiva urbana, poderá relevar-se insuficiente para explicar o porquê de algumas áreas rurais na Europa, nomeadamente de França e de Itália, terem vindo a ganhar recursos humanos e vantagens comparativas. Saraceno (1994) argumenta que seria mais adequado, falar-se de economias locais, em vez de áreas rurais, dado que a unidade de análise é, desta forma, mais explícita. No entanto, se se optar pelo conceito de ruralidade, deve reconhecer-se que as velhas razões que a explicam e o inevitável declínio das áreas rurais não são, de modo algum, sustentáveis nos nossos dias.

Há duas tendências recentes cruciais para a compreensão das mudanças que ocorrem no mundo rural: (1) o contrariar das tendências migratórias; e (2) a difusão espacial das actividades económicas.

Diversas hipóteses de trabalho, tão em voga na Teoria Económica do Desenvolvimento, têm hoje que ser repensadas:

- o declínio do significado da dicotomia rural-urbano;
- a maior consistência explicativa de abordagens regionais e locais/rurais;
 a importância que os aspectos multilineares do desenvolvimento desempenham na explicação da diferenciação

espacial;

- a necessidade de repensar classificações hierarquicamente estruturadas do espaço, tais como - centro/periferia; desenvolvimento/subdesenvolvimento;
- os critérios e os indicadores subjacentes às diferentes tipologias para as áreas rurais.

As duas tendências, acima referidas, podem ser observadas numa perspectiva de analisar os problemas de adaptação das concepções tradicionais das realidades rurais às tendências recentes, quando se pretende perspectivar políticas de desenvolvimento para o mundo rural.

Até aos anos 60, início dos anos 70, os fluxos migratórios seguiram um padrão, cujo sentido se encaminha do rural para o urbano; da montanha para os vales e planícies; dos países em subdesenvolvimento para os desenvolvidos; de regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas. A principal motivação estaria no efeito propulsor de empregos melhor remunerados, tanto na indústria como nos serviços, o que permitia maior mobilidade social e melhores condições de vida. Ao contrário, no mundo rural continuaram uma mão-de-obra sub-empregada na agricultura e a falta de empregos alternativos, o que contribuía para a inexistência de mobilidade social.

A prosperidade era sempre vista como algo que andava de mãos dadas com a urbanidade, enquanto a pobreza caminhava a par do mundo rural, o que marcou, com certeza, a forma de se encarar a ruralidade. O impedimento do mundo rural ao acesso à informação, o abismo que este ocupa face ao mundo urbano no campo jurídico, a sua identificação com a tradição e a identidade cultural, reservando-se à cidade a ligação ao desenvolvimento e à modernidade, constituem

características destas concepções tradicionalistas de dicotomia entre o mundo rural e urbano.

Outra vertente da análise da ruralidade como categoria espacial considera-a coincidente com a agricultura como actividade económica dominante, em oposição à cidade, uma categoria espacial complementar daquela, que está, preferencialmente, ligada aos sectores industrial e de serviços. A lógica desta divisão social do trabalho nunca, até aqui, tinha sido questionada, uma vez que se aceitava como válido que as economias de escala e a concentração dos mercados operavam em favor da localização e concentração urbana.

No passado, embora muitas vezes sem um reconhecimento explícito, os critérios para uma diferenciação espacial do rural e do urbano foram utilizados mais em países desenvolvidos do que nos menos desenvolvidos. Nos primeiros, o espaço rural era concebido como coincidente com um sector agrícola moderno, enquanto que, nos últimos, a modernização da economia, como um todo, era a prioridade das prioridades e os espaços rurais estavam sujeitos às mudanças estruturais. Tal facto traduzia-se, fundamentalmente, na libertação dos excessos da população, na eliminação das explorações agrícolas de subsistência, na concentração da propriedade e na introdução de tecnologia moderna.

O padrão homogéneo de evolução começou a mudar a partir dos anos 70, tanto para países desenvolvidos como menos desenvolvidos.

O processo de urbanização conheceu uma desaceleração. Algumas áreas rurais (por exemplo, de França e de Itália), em que se verificava um declínio populacional, conheceram a estabilidade, ou ganharam, mesmo, recursos humanos.

Se, até aqui, ao processo de urbanização estavam subjacente taxas de natalidade e fluxos migratórios positivos, contrariamente ao mundo rural, onde somente se poderia constatar o primeiro pressuposto, no presente, a taxa de natalidade é negativa, tanto na cidade como no campo, pelo que o aumento de população dos meios rurais só pode acontecer à custa de um fluxo migratório positivo.

Estas mudanças, por serem imprevisíveis para a maioria dos investigadores, dado o seu carácter perfeitamente aleatório e exógeno, aconteciam à margem de uma estratégia, previamente delineada, para reduzir o êxodo rural.

A maior parte da literatura existente sobre a conceptualização dos critérios de definição rural-urbano considerava as áreas rurais como uma categoria residual. Onde não havia concentração da população a um determinado nível, a área era, automaticamente, classificada como rural.

Na adaptação dos conceitos tradicionais às tendências modernas colocam-se, então, dois tipos diferentes de problemas: (1) a constatação da mudança da orientação dos fluxos migratórios; e (2) a compreensão das implicações destas mudanças nas definições nacionais do conceito urbano e rural.

Até aos anos 70, a localização das alternativas de emprego e a capacidade empresarial na indústria e nos serviços pendia, claramente, para os centro urbanos. A industrialização e a terciarização da economia coincidiam espacialmente com o processo de urbanização. As áreas rurais, que vinham a perder, quer população, quer as actividades pré-industriais, continuavam a ser o espaço ideal, cuja única alternativa era contribuir para o emergir de uma agricultura moderna e virada, essencialmente, para o mercado.

Nas interpretações clássicas e dualistas do desenvolvimento económico, as diferenças espaciais eram justificadas pelo desequilíbrio dos factores de produção; através da actuação do mercado ou de políticas apropriadas, o equilíbrio poderia, contudo, ser restabelecido.

A consequência desta conceptualização foi a homogeneização de todas as diferenças espaciais em duas categorias distintas, polarizadas em torno da presença e da ausência desta visão de curto prazo do desenvolvimento económico.

Tradicionalmente, a teoria do desenvolvi-mento económico conceptualizou o espaço de três maneiras diferentes: em termos de através de escala, isto é, áreas nações; desenvolvidas e subdesenvolvidas; e, pelas diferenças entre o rural e o urbano. No caso das nações, o espaço é definido por critérios políticos e administrativos. No caso de áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas (centro-períferia), há um pressuposto unilinear que associa as diferenças espaciais como etapas subsequentes do desenvolvimento repetidas através do tempo. Por fim, para o caso das diferenças entre rural e o urbano, o espaço é equacionado com base nos sectores de actividade específicos e tratado, por isso, como um conceito sectorial em vez de espacial, propriamente dito.

Se o conceito de espaço, enquanto fruto das relações entre nações, pode ser visto como algo de positivo e real, já as outras duas formas de o encarar caem mais numa visão de carácter negativo. A dicotomia desenvolvido/subdesenvol-vido, para além de negativa, é normativa, enquanto que a que se estabelece pelas diferenças entre o rural e o urbano assume uma postura que toca de perto uma forma pragmática de o abordar.

Dada a orientação sectorial/agrícola vigente, fica justificada a

dificuldade de entender as áreas rurais como um território autónomo com identidade própria. Esta transformação das diferenças espaciais em algo distinto do que até aqui vinha a acontecer, mostra a dificuldade de incorporar e explicar o espaço como uma variável nuclear do desenvolvimento.

A acompanhar as tendências dos fluxos migratórios, verificouse uma mudança nos factores de localização das actividades económicas, emergindo uma teia de pequenas e médias empresas para satisfazer novas necessidades criadas pelos novos protagonistas da ruralidade (por exemplo o processo de industrialização difusa em Itália) no mundo rural.

Na realidade, o estudo do processo, demonstra a existência de uma multiplicidade de rotas a seguir. As diferenças espaciais que persistem são relevantes, mesmo para além do início do processo de desenvolvimento ter lugar, sobretudo por causa do requisito da manutenção da competitividade. Cada entidade produtiva mostra o seu empenho na sua relação com o mercado global, afim de reproduzir a sua competitividade através dos tempos.

As fronteiras nacionais, nomeadamente as de grandes países, ficam distantes, se se pretende um referencial de espaço, com o fim de identificar e seguir diferentes ambientes produtivos.

A ROOM OF ONE'S OWN

A escrita sobre o mundo rural tem ocupado, maioritariamente, quem nele não vive. Os mitos, que acerca da ruralidade se criam, são fruto da imaginação dos investigadores sediados, na maioria, nos meios urbanos. Os valores mudam e evoluem com o tempo, mas o abandono de uma postura proteccionista e paternalista do mundo

urbano, face ao mundo rural, está, ainda, por cumprir. O estatuto da ruralidade não é algo intrínseco, mas tão-somente uma ficção criada pela mente dos investigadores.

Os investigadores não estudam deliberadamente a inferioridade do mundo rural mas têm, explícita e inconscientemente, referido a superioridade dos centros urbanos. A ruralidade é definida pela negativa, evidenciando, desta forma, o que existe de positivo na forma de viver citadina.

Ao mundo rural estão afectas as actividades que menos valor acrescentado proporciona e as que, concomitantemente, têm sido apontadas como as que menos contribuem para o processo de desenvolvimento.

O anonimato a que, numa perspectiva de dentro para fora, tem sido votado o mundo rural, faz dele algo sem voz. Este silêncio em nada ajuda o lobying e o protagonismo.

Por outro lado, há a registar a tendência de desencorajar o mundo rural a enveredar por uma via que não seja a tradicional - fornecedor de alimentos e de mão-de-obra para os locais onde ocorre o desenvolvimento, propriamente dito.

São muitos os que se interessam e escrevem sobre a ruralidade, e a sua formação a mais variada: psicólogos, agrónomos, sociólogos, economistas, zootécnicos, florestais, arquitectos, geógrafos, etnógrafos, antropólogos, entre outros, com atitudes que vão desde o frívolo e humanista até ao sério, retórico, normativo e poético.

O sistema de valores é diferente nos mundos rural e urbano tendo prevalecido os deste. Somente a partir dos anos 80 o local/rural aparece referenciado como um espaço onde poderia ocorrer desenvolvimento. A ruralidade na ficção é quase sempre vista de uma

maneira simplista. As relações com as outras localidades têm sido mantidas a um nível simples e são, por via de regra, analisadas de forma exógena.

Não será demais voltar a referir as condições para a existência de um verdadeiro processo de desenvolvimento em áreas rurais: • o poder das populações rurais no processo de tomada de decisões; • um espaço próprio, onde a autodeterminação permita encontrar uma identidade renovada, que não se reduza a reflectir os valores urbanos, mas resulte de um processo dialéctico entre as duas formas de vida.

Poder-se-á perguntar se há um desenvolvi-mento urbano e um outro rural, ou se, pelo contrário, existe, apenas, desenvolvimento. É ou não fatal que o espaço seja rural ou urbano no seu estado puro e simples? Ou pode ser urbano/rural ou rural/urbano?

É ou não condição sine qua non que haja a consumação de um casamento de interesses? Será o desenvolvimento um processo andrógino?

Qual a importância da identidade e da autenticidade na diferenciação dos dois mundos?

A resposta a estas perguntas, conduz ao tecer de uma teia de motivações que terá que ser urdida no seio do mundo rural, se queremos ver criadas as condições para pôr em marcha um qualquer processo de desenvolvimento.

A sequência lógica destas reflexões foi inspirada pela leitura de um ensaio que serviu de base a uma palestra proferida no Girton College, na Universidade de Cambridge, em 1928, por Virginia Woolf. Com A Room of One's Own pretendeu a escritora responder à pergunta - porque é que escritoras como Jane Austen e Charlotte Brontë nunca poderiam ter escrito Guerra e Paz, ou porque é que uma hipotética

irmã de Shakespeare estaria condenada a um silêncio fatal. Em ambos os casos a resposta seria a dependência económica e a castração da criatividade feminina. Na impossibilidade física de se castrar o que não existe, é possível fazê-lo impedindo o acesso a actividades que permitam atingir uma independência económica, passaporte para a conquista da identidade e de um espaço próprio.

A mim, coube apenas a tarefa de estabelecer os paralelismos em termos das diferenças de oportunidades a que, ao longo dos tempos, o mundo rural tem estado sujeito, em relação ao resto do espaço onde se insere.

Não será um mero atrevimento a contraposição de uma afirmação de Virginia Woolf em resposta a uma outra de Samuel Butler. Este autor disse "Wise men never say what they think of women" o que mereceu da escritora o seguinte comentário "Wise men never say anything else (apparently)".

Prestado que está o tributo a essa grande escritora inglesa do início do século XX, que tão bem soube abanar a consciência de um mundo dominado pelos homens, antes de terminar estas breves reflexões gostaria de apontar alguns elementos, possivelmente contraditórios, a que se encontram sujeitas as áreas rurais europeias, face às diferentes políticas da União Europeia:

- a) Os melhoramentos contínuos na eficiência do sector produtivo agrícola, que têm encontrado pela frente os desafios consubstanciadas nas disfunções entre uma economia global competitiva e as exigências de redução de excedentes. Estas políticas têm beneficiado quem menos precisa de ajuda;
- b) Os esforços para diversificar as economias rurais como forma de criar empregos e rendimento alternativo que absorva dos

excedentes de mão-de-obra, presentes e futuros, libertados pela agricultura;

- c) Os esforços para localizar as políticas de desenvolvimento e estimular o partenariado, que devem ser equacionados de forma a compatibilizar interesses locais com outros de natureza central e global;
- d) As tentativas de estabelecer um contrato social que promova a paridade de serviços acessíveis às populações rurais necessidades básicas colocandoas em igualdade de oportunidades com os outros concidadãos, que esbarram com imperativos de políticas orçamentais ao serviço de interesses de integração numa economia global.

Esta identidade e este espaço próprio, não podem ser menosprezados pelos mentores de um qualquer processo de desenvolvimento.

Por um lado, o despovoamento, o envelhecimento das populações, a a incapacidade de reter valor acrescentado das actividades desenvolvidas pelos agentes económicos sedeados nestes espaços, não podem deixar de ser elementos a ter em consideração na definição da identidade própria do espaço que se pretendeu analisar. Por outro, a renovação dessa mesma identidade, como consequência da implementação de um desejado processo de desenvolvimento, tem que resultar de uma dialéctica entre todas as contradições que irão, certamente, surgir.

O quadro é complexo e o desafio é enorme. As receitas para a solução dos problemas têm surgido e algumas delas estão em fase de implementação. O que me traz à ideia um poema de Reinaldo Ferreira, retirado do Livro I, dos seus poemas, intitulado Um voo cego a nada,

com o título Receita para fazer um herói.

Tome-se um homem,

Feito de nada, como nós,

E em tamanho natural.

Embeba-se-lhe a carne,

Lentamente,

Duma certeza aguda, irracional,

Intensa como o ódio ou como a fome.

Depois, perto do fim,

Agite-se um pendão

E toque-se um clarim

Serve-se morto.

Para enfrentar este desafio e implementar as receitas que vão surgindo, os diferentes intervenientes no processo de desenvolvimento rural a nível local têm que se revestir de um espírito heróico. Esta heroicidade engloba, para além da coragem física, traduzida, tanto em tenacidade, como numa grande lucidez intelectual, o mesmo sentido que refere Pessoa (1915/6) na sua Carta a um herói estúpido.

A heroicidade que se pretende evidenciar nestas reflexões finais, estará sempre no sentimento de participar no processo, respeitando a identidade, o espaço próprio e a independência económica, evitando que o desenvolvimento rural seja servido morto. Daí que, a forma de actuação deva ser natural e humanista, isto é, de

baixo para cima e de dentro para fora, moldada por uma certeza não irracional, para que o único pendão a agitar e o único toque de clarim a soar, sejam os da efectiva melhoria das condições de vida das populações rurais.

REFERÊNCIAS

- Bandarra, N.J. (1995) "Spécificité du Développement Rural". *Économie Rurale*, n° 225, pp. 33-36.
- Bontron, J-C. (1995) "La Contribution de l'Agriculture à l'Emploi dans les Zones Rurales". *Économie Rurale*, n° 225, pp. 15-21.
- Bryden, J. (1994) "Prospects for Rural Areas in an Enlarged Europe". *Journal of Rural Studies*, Vol. 10, no 4, pp. 387-394.
- Cantillon, R. (1931) Essai sur la Nature du Commerce en Général. Edited and translated by H. Higgs (London: Macmillan [1755]).
- Courlet, C. (1995) "L'industrialisation en Milieu Rural". *Économie Rurale*, n° 225, pp. 12-14.
- Diniz, F. (1993) O Turismo e Desenvolovimento Rural o verso do binómio uma abordagem possível a partir da análise de algumas experências europeias, Vila Real
- Diniz, F. (1996) Desenvolvimento Rural, Que Perspectivas? O Caso das NUTE Alto Trás-os-Montes e Douro. Tese de Doutoramento. UTAD. Vila Real
- Diniz, F. (1997), Alternativas de desenvolvimento local em regiões rurais desfavorecidas O caso do turismo no espaço rural no Douro e no Parque Nacional da Peneda-Gerês, Xornadas Sobre O Desenvolvimento Local en Galicia e Norte de Portugal de 28 a 30 de Maio em Santiago de Compostela Espanha,, integrada

- na Mesa Redonda " Experiencias de Desenvolvimento Local na Rexion Norte de Portugal".
- Diniz, F. (2010). Crescimento e Desenvolvimento Económico: Modelos e Agentes do Processo. Lisboa: Ed. Sílabo.
- Ekelund Jr, R.B. e Hébert, R.F (1993) "Cycles in the Develoment of Spatial Economic", in OHTA, H; Thisse, J.F. Does Economic Space Matter? Essays in Honour of Melvin L. Greenhut. St. Martin's Press, New York.
- Errington, A. (1994) "The Peri-urban Fringe: Europe's Forgotten Rural Areas". *Journal of Rural Studies*, Vol. 10, no 4, pp. 367-375.
- Ferreira, R. (1970) *Poemas*. Colecção Poeta Hoje, Portugália, 3ª Edição, Lisboa.
- Fiedling, A. J. (1994) "Contra-urbanização: ameaça ou benção?" *in* PINDER, D. *Europa Ocidental: Desafios e Mudanças* Cap 14, pp. 295-313 Celta Editora, Oeiras.
- Greffe, X. (1995) "Aménagement du Territoire ou Aménagement du Milieu". Économie Rurale, n° 225, pp. 4-7.
- Ilbery, B.W. (1994) "O Desafio do Abandono das Terras" *in* PINDER, D. *Europa Ocidental: Desafios e Mudanças* Cap 13, pp. 275-293, Celta Editora, Oeiras.
- Locke, J. (1690) Essay Concerning Human Understanding, London.
- Lösch, A. (1940) *Die Räumliche Ordnung der Wirtschaft.* (Jena: Gaston Fischer).
- Marshall, A. (1890) Principles of Economics. Macmillan, London.

- Mason, C.M. e Harrison, R.T. (1994) "Pequenas e Médias Empresas: O Renascer da Fénix?" *in* PINDER, D. *Europa Ocidental: Desafios e Mudanças* Cap 5, pp. 93-117 Celta Editora, Oeiras.
- Newton (1687) *The Mathematical Principles of Natural Philosophy Principia*. S. Pepys press, London.
- Perrier-cornet, P. e Capt, D. (1995) "Les Agriculteirs Face à la Nouvelle PAC: Quelles perspectives pour quels territoires?". *Économie Rurale*, n° 225, pp. 22-27.
- Pessoa, F. (s/d) Obra em Prosa de Fernando Pessoa. Páginas de Pensamento Político. I - 1910-1919. Edições Europa América, Lisboa.
- Pinder, D. (1994) "Desafios e Mudanças na Europa Ocidental: Uma Introdução" *in* PINDER, D. *Europa Ocidental: Desafios e Mudanças.* pp. 1-21 Celta Editora, Oeiras.
- Ponsard, C. (1956) *Histoire des Theories Economiques Spatiales*. Librarie Armand Colin, Paris.
- Ricardo, D. (1953) *The Principles of Political Economy and Taxation*.

 Cambridge University Press, Cambridge.
- Rostow, W.W. (1960) *The stages of economic growth: a non-comunist manifesto.* University Press, Cambridge.
- Russel, B. (1937) A Critical Exposition of Philosophy of Leibniz. London.
- Saraceno, E. (1994) "Recent Trends in Rural Development Conceptualization". *Journal of Rural Studies*, Vol. 10, no 4, pp. 321-330.
- Shaw, G. e Williams, A.M. (1994) "Turismo e Desenvolvimento" *in* PINDER, D. *Europa Ocidental: Desafios e Mudanças* Cap 15, pp. 315-336, Celta Editora, Oeiras.

- Smith, A. (1983) *Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Vasconcellos, A.V. et al (1984) Economia Urbana. RES Editora, Porto.
- von thünen, J.H. (1826) *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Republished 1966 by Gustav Fischer, Stuttgart.
- Weber, A. (1929) *Theory of the Location for Industries*. Translated by C.J. Friedrich (Chicago: University of Chicago Press [1909]).
- Woodurffe, B.J. (1994) "Conservação e Paisagem Rural" *in* PINDER, D. *Europa Ocidental: Desafios e Mudanças* Cap 16, pp. 337-359, Celta Editora, Oeiras.
- Woolf, V. (1928) *A Room of One's Own*. Penguin Books 1945, Hasmondwoth, England.

EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES PORTUARIAS ANTE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS MARÍTIMAS EUROPEAS: UNA PROPUESTA DE AGENDA Y DE ACCIÓN CONCERTADA - Fernando González-Laxe

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES PORTUARIAS ANTE LAS NUEVAS ESTRATEGIAS MARÍTIMAS EUROPEAS: UNA PROPUESTA DE AGENDA Y DE ACCIÓN CONCERTADA

Dr. Fernando González-Laxe²

Resumen

Las ciudades-puerto no se han escapado a las fuertes transformaciones económicas de las últimas décadas. Desarrollaron nodos de articulación y distribución de carácter más globalizado y han ido modificando sus características y funciones a medida que avanzan los procesos de integración económica. Las actividades portuarias consolidan, pues, sus funciones de centralidad y subrayan la dialéctica gestión pública/gestión local a la hora de identificar modelos que obligan a redefinir sus estrategias de competitividad, sus posicionamientos y sus respectivas oportunidades

Las ciudades portuarias están estrechamente determinadas tanto por sus propias limitaciones geográficas, morfológicas y vínculos espaciales como por los mercados económicos con los que poseen relaciones de suministro o abastecimiento. Son, a la vez, puntos o enlaces físicos y económicos que responden a lugares de paso o a lugares de encargos productivos. Por tanto, las ciudades se sitúan frente a una doble lógica: la de atracción y la de rechazo de los flujos físicos. Dualidad que se fundamenta en gran parte sobre los trabajos de la interface puerto-ciudad y sobre las opciones de re-desarrollo de los espacios en crisis,

En esta aportación se tratará de discernir la formación de los nudos portuarios siguiendo la evolución de las ciudades. Posteriormente, se mostrará la evolución de la disociación física entre puerto y ciudad, proceso que no tiene por qué eliminar las asociaciones funcionales entre ambas. Finalmente, se subrayarán las particularidades de un elenco de ciudades y puertos.

Palabras Clave: maritimidad, puerto-ciudad, gobernanza

² <u>laxe@udc.es</u> Instituto Universitario de Estudios Marítimos - Universidade da Coruña-España

LA RELACIÓN CIUDAD-PUERTO

Las ciudades portuarias configuran centralidades diferenciadas. Esto es, emergen distintas posibilidades de inserción. Unas forman parte de la red de las ciudades globales; otras, están adscritas a hub´s distintos a dichas redes; y, finalmente, unas terceras, quedan como ciudades costeras. Las consecuencias de estas centralidades son las derivadas de su posicionamiento en las redes de flujos de mercancías y de distribución, así como de los propios cambios en la morfología urbana de cada aglomeración. Es decir, las ciudades-puerto configuran bien una red de ciudades interconectadas; bien se convierten en un archipiélago, al estilo de los definidos por Veltz (1999); o simplemente, quedan desplazadas por las sucesivas formas de articulación del espacio urbano.

Las nuevas estrategias por la competencia y por la eficiencia portuaria llevadas a cabo tanto por las empresas como por los territorios, subrayan dos dinámicas de relevancia. De una parte, se visualizan procesos de alta intensidad en lo que se refiere a la integración de las actividades económicas y, en segundo término, se asiste al desarrollo de la intermodalidad.

Los sistemas de transporte abordan la eliminación de las rupturas de carga, para así facilitar un servicio de transporte más rápido, eficaz, fiable y seguro; brindan, en segundo lugar, unos nuevos servicios "puerta a puerta", sustitutivos del antaño "puerto a puerto", favoreciendo la mayor interconectividad, flexibilidad y alcance de las servicios prestados; y, en tercer término, refuerzan el papel de las terminales marítimas como nodos de transferencia de flujos de mercancías hacia y desde la ciudad portuaria.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

La ciudades-puerto re-dimensionan sus esfuerzos. Se integran en cadenas logísticas e ilustran la des-territorialización del producto final; se revalorizan los puertos como "espacios vinculantes e interactivos" (Granda,2005); se responde a intereses de las empresas enclavadas en el hinterland; y su organización interna queda determinada por las lógicas de la valorización de los lugares fuera de los recintos portuarios, de las instalaciones existentes, y de los entornos económicos próximos y vinculantes (Martner,1999; Viloria de la Hoz,2006).

En consecuencia, las ciudades costeras pueden estar divididas entre aquellas que basan su crecimiento en las funciones marítimas; es decir, están determinadas por las relaciones comerciales con el foreland; y aquellas otras ciudades, cuyas funciones están definidas por la existencia de vínculos con las relaciones comerciales del sistema urbano terrestre (Brocard, 1988, Pearson, 1998).

Dos dinámicas se pueden vislumbrar al evaluar los desarrollos de ambas corrientes. Por un lado, los emplazamientos portuarios se han ido acomodando y adaptando, de manera progresiva, y cada vez de forma más intensa, a las tendencias urbanas; sobresaliendo en este sentido una mayor tendencia hacia un cambio en la localización y ubicación de las actividades económicas que se han ido trasladando desde la periferia de las ciudades hacia las áreas más circundantes con fácil acceso, comunicación e integración (Bird, 1973). Por otro lado, las visto estructuras urbanas se han más afectadas reestructuraciones industriales, derivadas de los grandes cambios y transformaciones, ya sean de orden geográfico, ya sean orientada hacia una especialización de los segmentos de producción (Ducruet & Lee, 2006).

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Ante esta dinámica los puertos responden, de inmediato, a dos ejes principales: a) satisfacen las necesidades y los requerimientos de los mercados internacionales; y b) se adaptan de manera rápida a los cambios tecnológicos.

Sin embargo, las ciudades muestran una reacción más lenta, ya que dependencia У vulnerabilidad denotan mayor transformaciones operadas en lo que concierne a la accesibilidad y a las condiciones de la población. Por eso, los modelos clásicos ofrecen una visión lineal de las dinámicas puerto-ciudad y, esa línea de razonamiento, un puerto es un factor de atracción y un acelerador de la actividad económica en un sistema urbano (Bird, 1977). Desde dicho modelo, de centralidad urbana, se desarrollan las economías de aglomeración suscitadas y vinculadas desde el propio puerto con lo que se logra expandir un foco de crecimiento y un área de atracción económica. No podemos afirmar, por lo tanto, que exista un patrón único de desarrollo portuario, ni una teoría formalizada para examinar las relaciones ciudad-puerto. La existencia de modelos diferentes supone la existencia de efectos multiplicadores desiguales que son posibles detectar y evaluar merced a la presencia de distintas actividades industriales, con lo que los efectos directos entre dinámicas urbanas y actividades portuarias pueden llegar a ser bien subestimadas, bien puestas en cuestión (Ferrari et al. 2012; Bottasso et al.2014).

Los esquemas de la evolución presentan, no obstante y de manera regular, una secuencia de este tipo:

a) anclaje, la ciudad-puerto es un lugar especializado en razón de su situación litoral y la importancia de su actividad marítima;

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- b) consolidación, la ciudad cubre las funciones adicionales en la medida que aumenta la población y la propia economía local se articula con la economía marítima, en el ámbito de los transportes y servicios; infraestructuras y equipamientos; y logística; y
- c) saturación, en donde las funciones portuarias están cada vez menos implantadas, mostrando menores niveles de empleo y de contribución al valor añadido local; y las funciones urbanas se convierten en actividades predominantes.

Sobre esta base, las ciudades-puerto muestran dos dinámicas muy relevantes: a) responden a una evolución funcional de las actividades; y b) las ciudades-puerto se adaptan a espacios próximos a las ciudades (Hoyle,1992). Por eso, la trascendencia que adquiere este análisis de las ciudades-puerto, significa la existencia de una disociación de los aspectos económicos y los espaciales; o, lo que es lo mismo, debemos analizar los aspectos de centralidad (urbana); de la nodalidad (puertos); y de reticularidad (marítimo); en la medida que las actividades marítima-portuarias están estrechamente relacionadas con los sistemas urbanos-fachadas marítimas y con las estrategias mundiales de las empresas marítimas (Alix,2006).

La gran diversidad de dinámicas revelan las recientes evoluciones de los sistemas portuarios y los cambios marítimos (Alix,2006). De una parte, los anclajes emergen después de modelos de disociación, influidos por los contextos regionales y dependen de los vectores técnicos relacionados con las redes de tráfico de contenedores. De otra parte, las propias dimensiones urbanas y la movilidad de mercancías se adaptan rápidamente a las nuevas centralidades. Tal constelación de puertos y de archipiélagos de ciudades arroja una gran diversidad de

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

disposiciones y de sistemas urbanos. Para Ducruet (2005) se produce una disociación espacial y una asociación funcional, por la que las ciudades portuarias conocen la dificultad que existe en conciliar una estrategia mundial de elección de nudos y flujos, y una estrategia regional y local relacionada con los objetivos vinculados a las dinámicas de localización y de especialización

Un repaso a la literatura económica afirma que los planificadores urbanos y los geógrafos tienden a considerar el puerto como una actividad separada y ajena de las ciudades (Bird,1973, Boyer & Vigarié,1982). Por su parte, los especialistas portuarios resumen que la actividad portuaria y marítima tienen en cuenta el entorno urbano pero le asignan una escasa intensidad (Gross,1990). La UNCTAD (1985) aprecia que el desarrollo portuario está condicionado por el desarrollo de la ciudad; es decir, por los límites de escala de una aglomeración.

Posteriormente, Ducruet (2005) establece un cuadro de relaciones ciudad-puerto basada en los conceptos de centralidad y de nodalidad, cuestión que había sido desarrollada previamente por Fleming & Hayut (1994). Dicho esquema presenta la siguiente secuencia: a) existencia de una proyección que sigue una línea constante desde la ciudad costera, la ciudad portuaria y la metrópolis portuaria; y b) la existencia de situaciones más desequilibradoras, que van desde la ciudad general a situaciones extremas, tales como los puertos hub, con centralidad limitada, o hacia el otro extremo, las ciudades generales, con nodalidad limitada. Solo en los supuestos intermedios, la cityport (término acuñado por Hoyle & Pinder, 1992) se mantiene una combinación equilibrada ente nodalidad y centralidad.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Esquema 1. Modelo workport del proceso de transición de los puertos europeos

	400		40	7.0	10	80s	1000	0000
	196	50s	19	70s AUMENT	O DE LA PARTICIPA		1990s PRIVADO	2000s
Propiedad	Infraestructura de propiedad pública (excepción R. Unido) Superestructura y operaciones de carga privadas o públicas dependiendo del país y/o puerto	Aumento participación privada particularmente en provisión de superestructura y operaciones de carga			Privatización de los puertos nacionalizados en el R. Unido	Aumento de la comercialización de las Autoridades Portuarias	Mayor concentración de la propiedad de las terminales de contenedores por acquisición parcial por compañías multinacionales	
	Carga General	Sustitución de métodos unitizados por métodos a granel División de la carga general en ro/ro contenerizado, paletizado, LASH, neo-bulk, break bulk		SUSTITUCIÓN	DE LA LA CARGA U	NITIZADA POR CAR	GAS A GRANEL	
Formas de carga	Carga Seca	Poco cambio en la forma			Buques cada vez de mayor tamaño			Casi completa unitización de la carga general
	Carga liquida	Poco cambio en la forma						
					AUMENTO DE LA A	UTOMATIZACION Y		
Procesos de manejo de la carga	Carga General Carga Seca Carga Líquida	Muy mecanizada Muy mecanizada y automatizada	Cada vez más mecanizada y automatizada por unitización Terminales especializadas		tomatizaci'on automatizado		Total automatización del muelle y apilamiento en pocas terminales de contenedores	
	_		Terminales especializadas				(robótica)	
	Comunicación, documentación, e	Grabación manual/en papel	PROLIFERACION DE METODOS Mayor uso de tecnología de la información y mayor complejidad de la red de comunicaciones					
	ntercambio de nformación		Mail, teléfono, fax		Mail, teléfono, radio, fax, telex, EDI	Mail, teléfono, radio, fax, telex, EDI, internet, intranet		
	Trabajo intensivo en				MENOR NUMERO I	DE TRABAJADORES	Estandarización de l	a información
Cultura laboral - Mano de obra - Organización laboral - Entomo laboral - Condiciones de empleo - Relaciones laborales	las labores de carga a granel, aunque en otras capital intensivo Mucho trabajo manual. Trabajo de muelle altamente unitizado Estructura organizativa jerárquica		Unitización de las operaciones de carga general, sustitución de la mecanización por tareas manuales	Las operacione Mayor especialización de la mano de obra Menor mano de obra aunque mayor volumen de carga	s de carga más capit Plantilla multi-	al intensivo y menos Sustitución de contratados fijos (agencias) por temporales en algunos puertos	Mayor énfasis en aspectos de calidad de los servicios	Supresión de trabajadores comunes
	Punto de			AUMENTO DE ACTI	VIDADES RELACION	NADAS CON LA ACT	IVIDAD PORTUARIA	
Función portuaria / Procesos portuarios de desarrollo	intercambio entre transporte maritimo y terrestre Mucho trabajo manual. Mano de obra muy sindicalizada Centrado en la carga, pero con actividades auxiliares dentro/fuera del área portuaria. e.g. refinerías	Relaciones informales entre puertos y usuarios portuarios	Aumento de la industrialización (e.g. MIDAS) Ampliación del área portuaria	Menores relaciones entre puertos y usuarios	Diversificación de compañías portuarias (e.g. logisticas y de servicios de valor añadido) Emergencia de los freeports y centros de distribución	Unión de comunidades portuarias		nunidades portuarias
	Peligro en labores			MEI	ACCI	DENTES T ABSENTE	I	
Salud y seguridad en el entorno de trabajo	portuarias por mayor proporción de tareas manuales, inadecuada regulación e insuficiente preparación		Menor tasa de accidentes y absentismo por problemas de salud	Pocos accidentes y problemas sanitarios por reducción de tareas manuales (pero si accidentes, más catastróficos		Mejor diseño del equipamiento para labores de carga	Mejora de la seguridad Política formal de sanidad y seguridad Directiva de horario laboral europeo Mayor control medioambiental en el lugar de trabajo	
					MAYOR CONCIENCI	A MEDIOAMBIENTA		
Medioambiente	Menor nivel de conciencia general	Respuesta reactiv	va a los incidentes		Legislación específica Aumento de la	Valoración medioambiental europea	Directiva europea de hábitats Código Info ESPO	Calidad EMS asegurada Conformidad +
Factores decisivos	Mano de obra intens	iva	Capital intensivo - in tecnologías	troducción de nuevas	Mayores avances er conocimiento de bas		Tecnología de la información y la comunicación	Integración de intereses de toda la comunidad portuaria

En la medida que los sistemas no se presentan homogéneos, sino que se advierten situaciones bien diferenciadas, los análisis de los expertos portuarios (Talley, 1994,2007; Tongzon, 1995; Brooks, 2004) subrayan varios márgenes de actuación. En este sentido, convendría citar las siguientes consideraciones económicas:

- a) gateway, donde domina el hinterland y el desarrollo de la logística, así como el emplazamiento de industrias pesadas (ejemplos como los puertos de Rótterdam, Le Havre, ó Génova, lo atestiguan);
- b) ciudades marítimas, en donde las funciones portuarias son tan importantes como las funciones del entorno urbano (los casos de Barcelona, Marsella, Buenos Aires, son una buena prueba);
- c) el puerto urbano, en donde predominan las funciones urbanas sobre las actividades portuarias, que son a su vez bastantes limitadas (Burdeos es muestra de ello); y
- d) out-port o puerto de salida, en donde el puerto es secundario, depende de las ciudades próximas (son los supuestos de Fox y Felixtowe, por citar dos ejemplos).

Esta clasificación permite afirmar varias notas de interés. Las ciudades portuarias varían a lo largo del tiempo y están relacionadas con la evolución urbana, y ésta última depende, a su vez del tamaño de la población y de las funciones económicas. Por eso, en los estudios de centralidad se utiliza el parámetro de la población como elemento clave y en los indicadores para evaluar la centralidad surgen más ratios.

INDICADORES Y SELECCIÓN PORTUARIA

Para evaluar las jerarquías portuaria es preciso contar con los datos que nos proporcionan el tráfico portuario, el equipamiento y las infraestructuras portuarias. Además, es preciso separar ciertos límites administrativos y advertir distintos niveles de especialización de tráficos

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS - December 2015

y selección de rutas marítimas. Dicha evaluación se lleva a cabo en dos ejes.

Esquema 2. Tipologías de modelos portuarios de tres generaciones.						
	PRIMERA GENERACIÓN	SEGUNDA GENERACIÓN	TERCERA GENERACIÓN			
Estrategia desarrollo portuario	Carga granel; punto de intercambio transporte.	Graneles secos y líquidos; Transporte, centro comercial e industrial.	Carga granel y contenedorizada; Centro transporte integrado/plataforma logística para el comercio internacional.			
Alcance actividades	Carga, descarga, almacenaje, servicios navegación; muelles y áreas marítimas limítrofes.	Carga, descarga, almacenaje, servicios navegación; transformación carga: servicios industriales y comerciales relacionados con el buque; mayor área portuaria.	Carga, descarga, almacenaje, servicios navegación; transformación de la carga; distribución de la carga y la información; actividades logísticas; Terminales y extensión del puerto hacia tierra.			
Características organizativas	Actividades independientes dentro del puerto; relación informal entre el puerto y sus usuarios.	Mayor relación puerto y usuarios; escasa relación entre actividades portuarias; poca relación entre puerto y municipios limítrofes.	Unidad de la comunidad portuaria; integración puerto por medio de cadena de comercio y transporte; estrecha relación entre puerto y áreas; mayor organización portuaria.			
Características de producción	Flujo de carga; servicio individual; bajo valor añadido.	Flujo de carga; transformación de la carga; servicios combinados; mejora del valor añadido.	Flujo información y carga; package de servicios múltiple; alto valor añadido; tecnología /Know-how.			

Fuente: elaboración propia a partir de UNCTAD, 1992.

El primero hace referencia a la escala geográfica que permite medir la concentración de tráficos. Es cierto que no todos las ciudades y puertos compiten en le mismo nivel; y, en consecuencia, existen lógicas diferentes, según sean funciones urbanas o funciones portuarias (Song,2003). Siguiendo a la lógica urbana, solo las ciudades globales compiten entre sí; en tanto que las ciudades secundarias solo se preocupan por sus sistemas urbanos y por sus hinterlands próximos. Además, la propia jerarquía portuaria significa que los denominados puertos globales también rivalizan con sus competidores vecinos dentro de un área regional (Ducruet & Lee, 2006).

En segundo lugar, determinar el área regional no es fácil. Es preciso estimar el área radial de las ciudades y de los puertos, atendiendo a su nivel de especialización y categoría. Además, su variabilidad y oscilación puede ser grande, dependiendo de un conjunto de factores, entre ellos los sistemas urbanos y los niveles de producción económica, accesibilidad e interconectividad (Ferrari et al. 2011; Tongzon,2009). Las primeras conclusiones, a la luz del estudio de Ducruet (2006), serían las siguientes:

- a) la ciudad costera, la ciudad portuaria y la metrópolis portuaria comparten las mismas lógicas de las relaciones puerto-ciudad, aunque solo difieren en lo que respecta al tamaño absoluto;
- b) los hub´s y las ciudades generales son los extremos del denominado espectro puerto-ciudad; pues, en el primer caso, predomina la especialización portuaria y, en el segundo supuesto, la variable explicativa es la magnitud urbana; y
- c) los gateways y los out-ports son parecidos en términos de función, pero varían en términos de tamaño.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

La interpretación de los datos aportados por Ducruet no resultan fáciles para establecer una tipología universal, dado que "son el resultado de varios fenómenos simultáneos: limitaciones urbanas y crecimiento espacial; expansión portuaria y competitividad; congestión en el interfaz puerto-ciudad; falta de espacio, costes logísticos, crecimiento y localización industrial desigual, etc.", cuestiones que alimentan las especificaciones territoriales y los casos singulares.

Una clasificación de las distintas situaciones podría ser representada atendiendo a las diferentes estrategias, alcance de actividades, características organizativas, en relaciones a su secuencia temporal. De esta forma, se referencian tres modelos, los llamados de primera, segunda y tercera generación, atendiendo a los modelos de desarrollo, especialización y alcance.

Varios resultados revelan la diferencia en lo que atañe a la evolución de los puertos. En los países en desarrollo, el crecimiento urbano ha afectado a la concentración portuaria; en tanto que en los países desarrollados, la limitada accesibilidad náutica en lo referente a muelles y falta de espacio fueron las causas principales que obligaron a las terminales a desplazarse hacia el exterior de las áreas urbanas. En ambos supuestos, las actividades portuarias se han hecho más competitivas y el aumento de los tráficos marítimos hizo que las funciones portuarias se re-asignen.

Frente a ello, ciudades portuarias se han reestructurado y apostado por una fuerte concentración de equipamientos e infraestructuras que sirvan de apoyo a varios entornos urbanos, capaces de atraer compañías marítimas, operadores portuarios y transitarios para el

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

manejo de mercancías y su distribución, más allá de las necesidades de las propias ciudades.

Buscan la eficiencia en las operaciones de manejo de mercancías, en la gestión de los flujos, en reducir la congestión y en re-establecer dinámicas portuarias dentro de las ciudades portuarias, creando nuevos modelos.

¿Qué ha sucedido y qué lecciones podemos aprender del pasado?.

Se significan tres tendencias para el periodo 1975-2005.

- a) las ciudades portuarias más pobladas (aquellas de más de un millón de habitantes) aumentan su dominio portuario en los tráficos contenedorizados, pasando del 53% al 73% del total del tráfico;
- b) en segundo lugar, las ciudades portuarias intermedias (entre 200.000 y un millón de habitantes) muestran un descenso, y ven reducido su peso del 25% al 9%; y
- c) en tercer lugar, las ciudades menos pobladas (las menores de 200.000 habitantes) aumentan su volumen del 13% al 17%.

Se matiza, igualmente, que las grandes ciudades portuarias pueden mantener su posición dominante (dadas las economías de escala); las pequeñas ciudades pueden aumentar sus márgenes (merced a las oportunidades generan economías); nuevas que sus en consecuencia, el desafío de los puertos periféricos emerge como una respuesta a los límites de la concentración y congestión portuaria; a los medio-ambientales problemas ello genera; а las que У transformaciones de las grandes ciudades portuarias.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

En los últimos 25 años, los cambios en el ranking portuario fueron escasos y espaciosos, pero sin pausas en las transformaciones. De una parte, las ciudades generales y los hub´s presentan las ratios más estables, cuestión que confirma la situación de los extremos del espectro puerto-ciudad. Los cambios más relevantes se produjeron en las tipologías parecidas a las ciudades portuarias (tránsitos de cityport a gateway; y de gateway a hub). Significan dichos cambios que la evolución puerto-ciudad es un fenómeno gradual, más que un proceso repentino y abrupto.

Retrocediendo en la historia se puede constatar el importante papel que han desempeñado las ciudades portuarias. Allí se han concentrado gran parte de los negocios; se asentó una burguesía industrial y mercantil; y dio pié a la consolidación de dichas urbes. Las ciudades afrontaron una amplia transformación y se vincularon a los hinterlands más próximos. No todas hicieron esfuerzos por mantener su vocación histórica; pero la mayoría si se convirtieron en lugares centrales de áreas de comercio. Asimismo, algunas ciudades portuarias se han convertido en cabeceras de espacios marítimos, dando lugar a la constitución de nudos o "hubs" de gran relevancia mundial.

El concepto de las relaciones puerto-ciudad tiene como objeto integrar las actividades portuarias con el desarrollo de los asentamientos urbanos, de tal forma que permita la integración armónica de ambas actividades, la superación de conflictos entre ambas, y el poder ejecutar un modelo de desarrollo conjunto que permita favorecer una relación simbiótica, constructiva y sostenible. En este sentido, en la mayoría de las políticas portuarias y en la elaboración de los planes directores de los puertos se incluyen tanto los análisis del

ordenamiento físico y portuario, como los objetivos urbanísticos y ambientales.

La creciente globalización y la nueva logística hace que las relaciones puerto-ciudad hayan de analizarse desde nuevas ópticas. Una, desde el análisis global/local; otra. desde la perspectiva la inserción/posicionamiento internacional de las ciudades. En definitiva, una buena imbricación de las relaciones puerto-ciudad supondría tres ejes: a) incrementar el entono como facilitador de acceso a los mercados y aumentar las posibilidades de nuevas conexiones con los clientes y consumidores; b) permitir definir y construir un proyecto de gran estímulo y promoción; y, c) finalmente, las administraciones públicas deberían apostar por políticas activas para la creación y atracción de empresas.

Examinando la reciente evolución de dichas dinámicas constatamos las siguientes secuencias:

- a) el vínculo puerto-ciudad se ha ido transformando en los últimos años. Es debido a dos cuestiones principales, a las evoluciones técnicas y a los cambios operados en la organización del transporte marítimo;
- b) cada vez más, los puertos dependen de las dinámicas de los operadores mundiales. De esta manera, el puerto se va desconectando de la dinámica local de la ciudad;
- c) el progresivo desarrollo de las redes hub & spoke en el transporte marítimo de contenedores alienta la emergencia de nuevos puertos alejados de las grandes aglomeraciones urbanas;
- d) esta implantación extra-urbana de los puertos permite alejar y aligerar los problemas de la congestión, de los efectos contaminantes y de las situaciones de fricción entre la comunidad portuaria y los vecinos;

- e) hoy día se constata que el crecimiento de tráficos de la mayor parte de los puertos extra-urbanos han crecido por debajo de las previsiones que han justificado su construcción;
- f) si miramos la lista de los primeros 50 puertos de contenedores, la mayor parte de ellos se localizan en aglomeraciones urbanas muy densamente pobladas;
- g) a pesar de los costes y molestias engendradas por las actividades portuarias en el medio urbano, los puertos urbanos son más atractivos que sus homólogos extra-urbanos en determinados y singulares tráficos.

Esquema 3. Relación entre el crecimiento portuario y el crecimiento urbano

urbano		
TENDENCIAS POSIBLES	HIPÓTESIS POSITIVAS	HIPÓTESIS NEGATIVAS
Flujos del Puerto hacia la Ciudad.	El crecimiento de la actividad portuaria arrastra a la actividad urbana. Es la hipótesis clásica de los puertos de transbordo. En los mismos, las actividades portuarias generan empleos e ingresos en la ciudad.	El crecimiento de la actividad portuaria arrastra una disminución de la actividad urbana. De este modo, las externalidades negativas de los puertos poseen efectos repulsivos sobre las otras actividades urbanas.
Flujos de la Ciudad hacia el Puerto.	El crecimiento de la actividad urbana arrastra a las actividades portuarias. La presencia próxima de mercados importantes contribuye al éxito del puerto.	EL crecimiento de la actividad urbana arrastra una disminución de la actividad portuaria. En este caso, las actividades urbanas invierten sobre los muelles de la ciudad, en detrimento de las actividades portuarias.

Fuente. Elaboración propia.

Esto pone de manifiesto que los modelos tradicionales de la evolución de las ciudades-puertos están basados en la complejidad. En la

actualidad, todavía no se han superado del todo la disputa por el espacio portuario, bien sea desde una perspectiva colectiva, bien desde una perspectiva especuladora. O sea, estamos, todavía, en una fase de transformación. En el cuadro que exponemos se reflejan las diferentes relaciones entre el crecimiento portuario y el crecimiento urbano que subrayan la mencionada complejidad y los diversos supuestos.

De otra parte, para que se produzcan dichos cambios es necesario contar con los actores económicos precisos; esto es, con las compañías marítimas y operadores portuarios que movilizan tráficos e inciden en la estructura regional de los sistemas económicos espaciales; con las incorporaciones tecnológicas necesarias (tales como el aumento del tamaño de los buques, capacidad de carga, velocidad y autonomía) que afectan a las infraestructuras y equipamientos portuarios; y con las trayectorias puerto-ciudad llevadas a cabo por cada una de las autoridades portuarias en sus labores de promoción y posicionamiento internacional.

Solo en los casos de puertos contenedores de reciente creación, que generan amplios volúmenes básicos de carga, con fuertes tasas de crecimiento y ausencia de base económica suficiente, la esencia de unas nuevas tipologías es muy evidente (Lemarchand, 2005). De esta forma, los ejemplos clásicos se resumen en los siguientes apartados:

Los city-port son los que pueden ver modificado su perfil, pues están en situación de inestabilidad. Su tendencia es muy clara, si una de sus funciones económicas se convierte en predominante, la ciudad portuaria tiene menos opciones de volver a un estado simbiótico;

En los supuestos de grandes ciudades que desarrollan funciones urbanas a costa de funciones portuarias (casos de Manila, Port Klang-

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Kuala Lumpur, Osaka-Kobe, Baltimore, Filadelfia) la competitividad portuaria refleja situaciones de falta de espacio y accesibilidad para un mayor crecimiento portuario, cuestión que hace primar las estrategias urbanas frente a las portuarias.

En los casos de las grandes ciudades que mantienen funciones portuarias, sin evitar la situación de ciertas actividades económicas en declive (Seattle-Tacoma; Buenos Aires, Melbourne, Fremantle-Perth, Barcelona, Bilbao, Marsella, Lisboa, Amsterdam, Estocolmo) se asumen proyectos de re-estructuración correlacionadas con las funciones urbanas.

En aquellas ciudades en las que la combinación puerto-ciudad ha alcanzado el límite y se presumen que vaya disminuyendo la actividad portuaria (New Orleans, Keelung-Taipei, Tanjung Prior-Yakarta, Penang, Calcuta, Sydney, Nápoles, Liverpool, Guayaquil) los puertos han dejado de ser el nodo dominante dada la gran presión urbana.

Ciudades que crecen y con sectores económicos muy vulnerables y funcionamientos complejos (tales como Montreal, Dubai, Alejandría, Santos) los tráficos contenedorizados están estabilizados o disminuyen.

Otras ciudades-puerto crecen mucho (son los ejemplos de Los Ángeles-Long Beach, Shanghai, Shenzhen, Ningbo, Daian, Qingdao, Fuzhou, Ho Chi Ming City, Colombo, Valencia, Hamburgo, Odessa, Cartagena, Barranquilla). La mayoría son ciudades chinas o puertospivote en las grandes rutas marítimas. También se aprecia una fuerte consolidación en ciudades en las que ciertos operadores portuarios tienen una presencia muy significada, lindante con el monopolio (casos de Hong Kong, Bussan y Kaohsiung).

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Finalmente, existen otras ciudades puerto estrechamente vinculadas a los tráficos marítimos que pasan por los estrechos (Panamá City, Malacca, Gibraltar) y otras que se van a beneficiar de las nuevas oportunidades que generan sus áreas territoriales más próximas (Hong-Kong, Singapur, Busan, Miami, Vancouver, Helsinki, Amberes, Auckland, Durban, Montevideo).

De esta forma, las ciudades-puerto requieren: base económica diversificada; creciente inversión para aprovechar las economías de escala y de aglomeración; sinergia entre los servicios; proceso de territorialización de la economía generando espacios de innovación; y abundantes líneas de conectividad.

Estas apuestas son consideradas básicas pues los abundantes procesos de especialización (Rodrik, 2005) y regionalización portuaria (Notteboom & Rodrigue, 2005) provocan una fuerte presión hacia la externalización, una fragmentación de los procesos de producción, un desarrollo de pequeñas firmas asociadas a desarrollos tecnológicos y de innovación, y finalmente, una localización ventajosas de determinadas áreas territoriales específicas, tanto en un extremo como en otro del planeta. Tales procesos de integración y de des-regulación de la actividad económica global nutren la competencia y la nueva territorialización de las actividades portuarias.

Se contemplan, pues, cuatro principios:

a) el puerto deja de ser un ente pasivo dentro del flujo de mercancías para convertirse en activo, pues traza estrategias, planifica el desarrollo, e integra la mayor área de influencia;

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- b) el puerto deja de ser un territorio aislado para pasar a integrarse en espacios de ámbito logístico, fomentando la prestación de servicios de distribución y de operaciones que agregan valor a las cargas;
- c) el puerto se incorpora a alianzas estratégicas con otros puertos físicamente distantes, a través de operadores comunes o por medio de acuerdos de asociación e intercambio; y
- d) el puerto deja de ser en exclusiva, el punto nodal de coordinación de procesos y pasa a convertirse en lugar de concentración de producción e integrador de servicios avanzados para la formación de mercados.

En base a estos cuatro principios, los puertos contribuyen a dos ejes estratégicos básicos: a) posicionan muchos de los elementos de la estructura urbana; y b) re-plantean la base económica territorial, al generarse una nueva lógica de ámbito locacional para las actividades económicas que superan la tradicional dicotomía sector industrial-actividades de servicios. Es decir, los puertos se articulan con otros territorios y dejan de ser solo lugares de conexión para apostar por el desarrollo logístico, redefiniendo un nuevo rol, potenciando las relaciones puerto-ciudad y enfatizando un entorno geo-económico más amplio y diverso (Bichou & Gray, 2004; Bichou, 2007).

RECOMENDACIONES: LAS CIUDADES PORTUARIAS EN PLENA TRANSFORMACIÓN.

Europa posee más de mil puertos distribuidos a lo largo de sus costas. La gran mayoría son pequeños o medianos, en la medida que alrededor de 700 gestionan menos de un millón de toneladas al año. Aunque también hay que afirmar que se contabilizan una veintena de puertos

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

de enorme importancia y que desempeñan un rol básico y relevante tanto para las áreas geográficas en las que están ubicados como ejercen de trampolín o pivote económico.

Está claro que los puertos europeos participan cada vez más en los mercados mundiales, convirtiéndose en un eslabón imprescindible de las grandes cadenas de suministro global. Y en la medida que los mercados están cada vez más fragmentados y diversificados, los puertos asisten a relevantes procesos de especialización, ofertando nuevas posibilidades de intercambios así como nuevos itinerarios a enlazar. De ahí el interés de procurar mayores capacidades de acogida de mercancías, de servicios y de negocios (Verhoeven, 2010).

La Comisión Europea hizo público, en el año 2007, una comunicación sobre la política portuaria europea (COM (2007) 616, de 18 octubre, 2007, que actualiza los postulados incluidos en el Libro Verde sobre los puertos y la infraestructura marítima (COM(97) 678, de 10 diciembre,1997). Ahora, se llama la atención sobre el nuevo rol que han de desempeñar los puertos, su apuesta a favor del desarrollo sostenible y la intensificación de la cooperación entre las ciudades y los puertos.

En el momento actual, y a la luz de las enseñanzas de la crisis económica, conviene detallar en una hoja de ruta la nueva estrategia de las ciudades portuarias, enmarcada dentro de los nuevos postulados de las Agendas Territoriales Europeas y de las Redes Transeuropeas de Transporte.

La propuesta final ha de poder contemplar varios componentes: a) la noción de áreas y clústeres marítimo-portuarios; b) el aprovechamiento de las iniciativas actuales; y c) la definición de un modelo propio. Asimismo, se debe definir un mosaico de oportunidades en materia de

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

economía marítima, de accesibilidad, de transporte intermodal, de economía del conocimiento, de economías de proximidad, de defensa del patrimonio, entre otros. Y dicho nuevo modelo ha de configurarse sobre una mayor valorización de los servicios, de la generación de empleo, del diseño de políticas de posicionamiento y de mercados, de innovación tecnológica, de excelencia medioambiental y eficiencia energética, de diversidad social y cohesión; y de identidad cultural. Por tanto, es exigible que la estrategia propia refuerce las sinergias y pueda alcanzar una dimensión transnacional con objeto de asegurar y afianzar la continuidad y viabilidad del proyecto.

En suma, la estrategia de las ciudades portuarias debe superar el concepto de periferia europea; deben poder alcanzar un conjunto de oportunidades de desarrollo al apostar por la dimensión marítima; deben contribuir a reforzar la cooperación territorial; y favorecer la participación y transparencia formulando modelos multi-niveles de decisión.

Los sistemas portuarios subrayan la diversidad y la hibridación de situaciones como garantía de la competitividad. Por eso, en la estrategia de las ciudades portuarias debe haber una mención imprescindible al compromiso por el equilibrio económico entre áreas geo-económicas próximas que permitan garantizar tanto la cooperación como la competición. Porque, la carencia de estos postulados en una Agenda Estratégica aboca a la mencionada área geográfica y económica a una marginalidad creciente.

REFERENCIAS

- Alix, Y. (2006). De l'atomisation à l'oligopolisation: strategies de concentration dans les industries maritimes et portuaires conteneurisées. École de Management de Normandie. Cahier de Recherche n° 43.
- Bichou, K. (2007). Review of port performance approaches and a supply chain framework to port performance benchmaking. In Brooks, M.R. & Culliname, K. (Eds.) *Issues on Devolution, Port Gouvernance and Port Performance*. Research in Transport Economics. Vol. 17. Elsevier. London. 567-598.
- Bihou, K.; GRAY R. (2004). A logistics and supply chain management approach to port performance measurement. *Maritime Policy and Management*. 31(1), 47-67.
- Bird, J. (1973). Ofcentral, cities and seaports. *Geography*, 58, 105-118.
- Bird, J. (1977). Centrality and cities. Routledge D.Ed. London.
- Bottasso, A., Conti, M, Ferrari, C., Tei A. (2014). Pots and Regional Development: A spatial analysis on a papel of European regions.

 *Transportation Research, Part A, 65,44-55.
- Boyer, J.C.; Vigarie, A. (1982). Les ports et l'organisation urbaine et regionale. *Bulletin de l'Association des Géographes Français*. 487, 159-182.
- Brocard M. (1998). Les relations fonctionnelles entre le port et la ville.

 Paper presented at the 1st International Conference of the
 International Association Cities and Ports. Le Havre.
- Brooks, M.R. (2004). The gouvernance structure of ports. *Review of Networks Economics*. 3(2),168-183.

- Ducruet, C. (2005). Approche comparée du développement des villesports à l'échelle mondiale : problèmes conceptuels et méthodologiques. *Cahiers Scientifiques du Transport*, 48, 59-79.
- Ducruet, C., Lee, S. (2006). Port-City evolution and regional competition. *Geojournal*, 67, 107-122.
- Ferrari, C., Parloa, F., Gattorna, E. (2011). Measuring the quality of port Hinterland accessibility: The Ligurian case. *Transport Policy*, 18, 382-391.
- Ferrari, C.; Merk, O.; Bottasso, A., Conti, M.; Tei, A. (2012). Ports and Regional Development: a European Perspective. *OECD Regional Development Working Papers*, 2012/07. OECD Publishing.
- Fleming, D.K.; Hayut, Y. (1994). Spatial characteristics of transportation hubs: centrality and intermediacy. *Journal of Transport Geography*, 2, 3-18.
- Goss, R.O. (1990). Economics policies and seaports: The economic functions of seaports. *Maritime Policy and Management*, 17, 207-219.
- Granda, J. (2005). Ciudades puerto en la economía globalizada: la arquitectura organizacional de los flujos portuarios. CEPAL. Santiago Chile.
- Hayut, Y. (1981) Containerisation and load center concept. *Economic Geography*. 57, 160-176.
- Hoyle, B.S. (1989). The port-city interface: Trends, problems and examples. *Geo-forum*, 20, 429-435.
- Hoyle, B. S.; PINDER, D. (1992). Cities and the sea: change and development in contemporary Europe. pp. 1-19. In HOYLE &

- PINDER (Eds.). European port cities in transition. Bellhaven Press. London.
- Lemarchand, A. (2005). The container traffic by ports and ranges: between scala and random, there is governance. Paper presented at the 5st Inha & Le Havre International Conference. Le Havre.
- Martner C. (1999). El puerto y la vinculación entre lo local y lo global. Revista Eure. 75,103-120.
- Notteboom, T., Rodrigue, J.P. (2005). Port regionalization: towards a new phase in port development. *Maritime Policy and Management*, 32, 297-313.
- Pearson, N.M. (1998). *Port cities and intruders*. The John Hopkins University Press.
- Rodrik, D. (2005). *Políticas de diversificación económica*. Revista de la CEPAL, 87: 7-23.
- Song, S. (2003). Port co-opetition in concept and practice. *Maritime Policy and Management*, 30 (1), 29-44.
- Talley, W.K. (1994). Performance indicators and ports performances evaluation. *Logistics and Transportation Review.* 30, 339-352.
- Talley, W.K. (2007). Port performance an economics perspective, in Brooks, M.R. & Culliname, K. (Eds.) *Issues on Devolution, Port Gouvernance and Port Performance*. Research in Transport Economics. Vol. 17. Elsevier. London. 499-516.
- Tongzon, J.L. (1995). Determinants of ports performance and efficiency. *Transportation Research*, *Part A*, 39, 405-424.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- Tongzon, J.L. (2009). Port choice and freight forwarders. *Transportation Research, Part E.* 45, 186-195.
- Veltz, P. (1999). *Mundialización, ciudades y territorios*. Ed Ariel. Barcelona.
- Verhoeven, P. (2010). A review of port authority functions: towards a renaissance. *Maritime Policy and Management*. 37, 247-270.
- Viloria de la Hoz, J. (2006). Ciudades portuarias del Caribe Colombiano: propuestas para competir en una economía globalizada. Doc. Trabajo sobre Economía Regional nº 80. Banco de la República. Cartagena.

DIRECTRICES EUROPEAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EL DESAROLLO RURAL AL NIVEL DE LA INFO-INCLUSIÓN: ENFOQUE COMPARATIVO DE PORTUGAL Y ESPAÑA

María Barreiro-Gen³, Isabel Novo-Corti⁴ & Herminia Gonçalves⁵

Resumen

Los territorios rurales, sobre todo los del interior, tanto en España como en Portugal, sufren cada vez con más intensidad la baja densidad de población y, como consecuencia, su cohesión social está en riesgo. Es necesario encontrar caminos alternativos que defiendan intereses comunes de revitalización económica y social del interior, sin olvidar que las nuevas tecnologías pueden facilitar ese proceso.

En este trabajo se ha llevado a cabo un análisis comparativo de los programas de desarrollo rural (PDR) previstos en España y Portugal para el periodo 2014-2020 en lo que respecta a la info-inclusión. El análisis se ha basado en datos secundarios y se ha centrado en los territorios transfronterizos de estos dos estados.

Los resultados muestran que existe más espacio para el refuerzo de la infoinclusión en las zonas rurales de las regiones españolas que en las portuguesas. En los PDR españoles estudiados se incluyen medidas más o menos amplias y/o se redireccionan a otros programas activos. Por el contrario, en el PDR Portugués, que abarca todo el continente, no se ha definido ninguna acción.

Palabras Clave: Ruralidad, pobreza, Programas de Desarrollo Rural

³ maria.gen@udc.es Economic Delopment & Social Sustainability Research Unit. University of A Coruña-Spain

⁴ <u>isabel.novo.corti@udc.es</u> Economic Delopment & Social Sustainability Research Unit. University of A Coruña-Spain

⁵ <u>hgoncalves@utad.pt</u> CETRAD – UTAD (Universidade Tras dos Montes e Alto Douro). Portugal

INTRODUCCIÓN

Las zonas rurales, sobre todo en el interior, tanto en España como en Portugal, están cada vez más afectadas por la baja densidad poblacional y, como consecuencia, por la desvitalización de la economía y el debilitamiento de la cohesión social (Gonçalves, Marta-Costa & Cristóvão, 2013). Existen varios factores que mejoran y/o influyen en el desarrollo local, factores geográficos y estructurales, como el aislamiento o la falta de recursos, que contribuyen cada vez más a alejar a la población de un área (Lindsay, McCracken & McQuaid, 2003), intensificando la baja densidad de población y obstaculizando el nivel de desarrollo económico y social del territorio (Lanaspa, Pueyo & Sanz, 2012). Por lo tanto, deben encontrarse formas alternativas para defender los intereses comunes de la regeneración económica y social de los territorios rurales⁶.

Las directrices europeas para el desarrollo rural han evolucionado para afrontar los retos de desarrollo de las zonas rurales. La Estrategia Europa 2020, así como el Reglamento (UE) nº 1305/2013 son los principales marcos de actuación, estableciendo normas generales que rigen la ayuda de la Unión al desarrollo rural. La Unión Europea ha ordenado que cada Estado miembro elabore, o bien un programa nacional de desarrollo rural para todo su territorio, o bien un conjunto de programas regionales, o ambos a la vez. Cada programa debe definir

la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) o Eurostat (MARM, 2009).

⁶ Existen diversas definiciones para caracterizar las zonas rurales, puesto que existen diversas percepciones sobre los elementos que caracterizan la "ruralidad" (naturales, económicos, culturales, etc.), y la dificultad de recolectar datos relevantes a nivel de unidades geográficas básicas (municipios). El criterio más frecuentemente utilizado es la densidad de población, y así lo hacen, por ejemplo, la Organización para

una estrategia para alcanzar los objetivos fijados en relación con las prioridades de desarrollo rural de la Unión y una selección de medidas.

En el presente trabajo se realiza un análisis comparativo de los programas de desarrollo rural, previstos en España y Portugal, en el marco del objetivo número 3 -desarrollo territorial equilibrado de las economías y las comunidades rurales-, y de la prioridad número 6 -de promoción de la inclusión social, reducción de la pobreza y el desarrollo económico de las zonas rurales-. El propósito de este artículo consiste en comprender y explicar la estrategia que subyace en los dos países, a partir de un razonamiento comparativo a través de algunos parámetros importantes como la base organizativa, institucional y territorial; los ejes relacionados con la inclusión social y el desarrollo económico de las zonas rurales y la estrategia de e-inclusión. El análisis se centra en las áreas rurales transfronterizas de Portugal y España.

MARCO NORMATIVO DE LAS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL 2014-2020: REGLAMENTO UE Nº 1305/2013

El Reglamento UE nº 1305/2013 recoge los objetivos establecidos en el marco general de la PAC. El tercero de ellos consiste en "lograr un desarrollo territorial equilibrado de las economías y comunidades rurales incluyendo la creación y conservación del empleo". Asimismo, la norma enumera seis prioridades de desarrollo rural de la Unión, que reflejan los objetivos temáticos correspondientes del Marco Estratégico Común (MEC). Se permite que los programas aborden menos de seis prioridades si así se justifica conforme al análisis de la situación en términos de debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (DAFO) que se exige llevar a cabo y a la evaluación previa que se realice.

La prioridad número 6 consiste en fomentar la inclusión social, la reducción de la pobreza y el desarrollo económico en las zonas rurales, haciendo especial hincapié en tres áreas de actuación ("focus areas"), que son las siguientes:

- a) facilitar la diversificación, la creación y el desarrollo de pequeñas empresas y la creación de empleo;
 - b) promover el desarrollo local en las zonas rurales;
- c) mejorar la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) así como el uso y la calidad de ellas en las zonas rurales.

Es concretamente esta última área de actuación, vinculada a las nuevas tecnologías, en la que se centrará el análisis comparativo de este trabajo.

ÁREA DE ACTUACIÓN: MEJORAR LA ACCESIBILIDAD A LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC) ASÍ COMO EL USO Y LA CALIDAD DE ELLAS EN LAS ZONAS RURALES.

Estamos inmersos en la conocida como "Sociedad de la Información". Las nuevas tecnologías están presentes cada vez en más ámbitos y, por ello, quedar excluido/a de su acceso y de su uso puede suponer una nueva causa de exclusión social (Novo-Corti & Barreiro-Gen, 2015).

La literatura académica indica que la brecha digital está causada por factores sociales, como la edad, el género, la educación, el estatus social, el ingreso y las infraestructuras locales disponibles (Clayton & Macdonald, 2013; Hindman, 2000; Kingsley & Anderson, 1998;

Shucksmith, 2004), de forma que el aislamiento digital no sólo afecta a personas individuales, sino también a grupos con características similares. La falta de acceso de conexiones a internet dentro del entorno rural y la escasa penetración de las mismas en estos ámbitos, suponen obstáculos tanto a nivel laboral como personal y social. Internet permite reducir costes y mejorar servicios (Warren, 2007), lo cual genera diferencias o "cargas adicionales" para aquellos individuos que no tienen acceso a la red o que no tienen las habilidades adecuadas (Novo-Corti et al., 2014).

Las políticas de la Unión Europea relacionadas con las nuevas tecnologías en las zonas rurales han estado influídas de forma importante por la dimesión tecnológica, teniendo como objetivo la mejora de la accesibilidad. Sin embargo, la consciencia de que es necesario que se tenga también en cuenta una dimensión más social, es cada vez mayor, puesto que sin tener en cuenta la misma no se conseguirá la penetración efectiva de las nuevas tecnologías en estas zonas (Grimes, 2000).

Autores como Grimes (2000) o North & Smallbone (2006) señalan la posibilidad de ahondar en posibilidades como el trabajo a distancia o teletrabajo ("teleworking") así como del emprendimiento en las zonas rurales vinculado a las TICs.

Por ello, se ha llevado a cabo el análisis de los PDR de las zonas transfronterizas de España y Portugal en lo que se refiere a este ámbito, con el objetivo de responder a cuestiones como qué enfoque se muestra más propicio para reforzar la info-inclusión de estos territorios.

PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL

A pesar de existir um Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP) publicado a 13 de enero de 2015, para el periodo 2014-2020, el estudio comparativo se ha centrado en los Programas de Desarrollo Rural de las zonas estudiadas puesto que el POCTEP, tras una fase de discusión y reflexión con autoridades nacionales y regionales, se centró solo en una serie de Objetivos Temáticos de la Unión Europea (Objetivo Temático 1, 3, 5 6 y 117), dejando fuera el Objetivo Temático 2, relativo a las nuevas tecnologías ("Mejorar el acceso, uso y la calidad de las TIC").

nacionales estudiadas parten de estrategias una organizativa diferente, puesto que en el caso portugués se ha elaborado un programa nacional común a todas las zonas rurales y en el caso español se han llevado a cabo 17 programas regionales, uno por cada Comunidad autónoma. Concretamente, Portugal, en han desarrollado un Plan Estratégico Nacional (PEN) y tres Programas de Desarrollo Rural (PDRs) independientes: uno para todo el continente, otro para Azores y otro específico para Madeira. En España, por el contrario, como se ha comentado, cada Comunidad Autónoma ha desarrollado su propio Programa de Desarrollo Rural. Si atendemos al panorama de la Unión Europea, existen diversos casos, en función de a qué nivel administrativo se ostenten las competencias en materia de desarrollo rural (ver tabla 1).

la eficiencia de los Recursos; Objetivo Temático 11: Mejorar la capacidad institucional.

Objetivo Temático 1: Potenciar la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación; Objetivo Temático 3: Mejorar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas; Objetivo Temático 5: Promover la adaptación al cambio climático en todos los sectores; Objetivo Temático 6: Proteger el medio ambiente y promover

Base organizacional

Tabla 1. Clasificación de los Estados miembros según tipo de programa de desarrollo rural (PDR)

Tipo de programa	Estado miembro
Programa nacional	Portugal (con la excepción de Azores y Madeira), Francia (con la excepción Córcega, Guadalupe, la Guayana, Martinica y la Reunión), Grecia, Finlandia (excepto Åland), Luxemburgo, Austria, Países Bajos, Suecia, Dinamarca, Hungría, Polonia, Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Malta, Rumanía, Bulgaria, Irlanda, Croacia ⁸
Situación intermedia entre Programa Nacional y por NUTS 1	Reino Unido (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte), Bélgica (Flandes y Valonia).
Programas por NUTS 1	Alemania (14 programas regionales, ya que Niedersachsen y Bremen aparecen juntos, así como los programas conjuntos actuales de Brandemburgo y Berlín).
Programas por NUTS 2	España (17 programas, uno por cada Comunidad Autónoma), Italia (21 programas, uno por cada región administrativa).

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Comisión Europea (2015)

Base territorial

Portugal ocupa uma superficie de 89.089 km², de los cuales el 70% se corresponde con área agrícola y forestal. El continente portugués se divide en las siguientes zonas: El Norte, Centro y el Alentejo, que constituyen regiones menos desarrolladas; el Algarve, considerado región en transición y Lisboa, clasificada en "otras regiones".

En el caso de España, las Comunidades Autónomas estudiadas son las siguientes:

⁸ Todavía no se ha facilitado la información relativa a Croacia, pero probablemente el programa sea nacional.

En primer lugar, Galicia, que, de acuerdo con su PDR 2014-2020, ocupa una extensión de 29.874 Km² y está situada en el noroeste de la península ibérica, distribuida en 4 provincias que integran un total de 314 municipios. De acuerdo con la metodología de clasificación de las regiones en función de su ruralidad de la Comisión Europeaº, el 42,1% del territorio gallego se considera de condición intermedia y el 57,9% restante, predominantemente rural (Consejería del Medio Rural, 2014).

La Comunidad Autónoma de Castilla y León, por su parte, cuenta con una superficie de 94.226 km², representando el 18,6% del territorio nacional español, lo que hace que sea la región más extensa de dicho país. Es una Comunidad Autónoma interior situada al noroeste de la Península Ibérica y que limita con otras nueve Comunidades Autónomas españolas y con Portugal. Castilla y León está integrada por 9 provincias. Cuenta con 2.248 municipios. Según la clasificación de Eurostat, las provincias de esta Comunidad pueden clasificarse en: predominantemente rurales (38%) e intermedias (62%).

La región de Extremadura está situada en el suroeste de España. Cuenta con una superficie de casi 41.635 Km², distribuida en 383 municipios, que se agrupan en 22 comarcas agrarias. De acuerdo con la metodología urbana-rural NUT3 propuesta por la Comisión, la provincia de Badajoz está considerada como intermedia, ocupando el 52,28% del territorio, mientras que la provincia de Cáceres, es predominantemente rural y ocupa el 47,72% restante.

⁹ Bajo este criterio, se considera municipio escasamente poblado aquel que cuente con una densidad inferior a 100 hab./km2. Las regiones se clasifican en rurales, intermedias y urbanas en función del % de población que viva en ellas (MARM, 2009).



Mapa 1. Territorios analizados

Fuente: Elaboración propia

Por último, Andalucía, se localiza al sur de la Península Ibérica. Su superficie territorial ocupa 87.597,7 km2, lo que supone el 17,3% del territorio español. Cuenta con 772 municipios. De acuerdo con la metodología propuesta por la Comisión Europea, el 67,1% del territorio de Andalucía se considera de condición intermedia, mientras que el 32,9% de la superficie, está considerada como predominantemente urbana.

Por tanto, el territorio objeto de estudio es el representado en el Mapa 1. Dicho territorio no coincide totalmente con el Espacio Transfronterizo España-Portugal tal y como se ha definido en el Reglamento UE nº 1305/2013, pero, como ya se ha explicado, el Programa diseñado

específicamente para dicho espacio no se ha ocupado del acceso, uso y calidad de las TIC, por lo que se han analizado los Planes de Desarrollo Rural, que se aplican a todo el territorio nacional (en el caso portugués) y todo el territorio de cada una de las 4 Comunidades Autónomas estudiadas.

Base institucional

La política de desarrollo rural en Portugal es responsabilidad de la estructura de gestión dentro del Ministerio de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca para Portugal continental, la Dirección Regional de Asuntos Comunitarios de Agricultura (DRACA) para las Azores y la Secretaría Regional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SRA) para Madeira. La política de desarrollo rural en España, por el contrario, es responsabilidad de las Comunidades Autónomas. A nivel nacional la coordina el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

Por tanto, las instituciones encargadas de gestionar la política de desarrollo rural en las zonas objeto de estudio son las siguientes:

Portugal (continente): Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP)

Galicia: Xunta de Galicia. Consejería del Medio Rural. Secretaría General.

Castilla y León: Junta de Castilla y León. Consejería de Agricultura y Ganadería. Secretaría General.

Extremadura: Junta de Extremadura. Consejería de Economía y Hacienda.

Andalucía: Junta de Andalucía. Consejería de Economía, Innovación y Ciencia.

INFO-INCLUSIÓN: ENFOQUE DE LOS PDR 2014-2020

La info-inclusión constituye una de las áreas principales ("focus areas") en las que se tiene que centrar el desarrollo de la prioridad número 6. En concreto, se trata del área de actuación 6c y se dice que se debe "mejorar la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) así como el uso y la calidad de ellas en las zonas rurales".

El Reglamento UE nº 1305/2013 establece que cada programa debe definir una estrategia para alcanzar los objetivos fijados en relación con las prioridades de desarrollo rural de la Unión y una selección de medidas. Sin embargo, una vez analizados los Programas de Desarrollo Rural correspondientes, se ha comprobado que la forma de abordar esta área es muy distinta dependiendo del Programa de que se trate.

Figura 1. Ausencia de la info-inclusión en la cuantificación de las metas relativas a la prioridad 6. PDR del continente portugués, 2014-2020.

Domínio de incidência	Nome do indicador de resultados	Valor da meta para 2023	Despesa Pública Planeada (euros)	Combinação das medidas
6A	T20 Criação de empregos em projetos apoiados (P6A)	2.641,00		
6B	T21 % da população rural abrangida por estratégias de desenvolvimento local (P6B)	72,73%		M01, M07, M13, M16, M19
	T22 % da população rural que beneficia da melhoria de serviços/ infraestruturas (P6B)	0,08%	433.483.130,00	
	T23 Criação de empregos em projetos apoiados (Leader) (P6B)	2.348,00		

Fuente: Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2020 (Ministério da Agricultura e do Mar, 2014).

En el caso de Portugal, tras hacer referencia a los objetivos de la PAC, se explican las necesidades detectadas y la justificación de las medidas elegidas para llevar a cabo. Sin embargo, cuando se aborda el área de las nuevas tecnologías se dice expresamente que no se han encontrado necesidades en el ámbito de estas temáticas específicas al sector agroforestal, por lo que se considera una prioridad negativa¹⁰. Consecuentemente, no se incluye en la cuantificación de las metas relativas a la prioridad número 6 (Figura 1).

Esta orientación choca con la adoptada en el PDR anterior, relativo al periodo 2007-2013, en el que se decía expresamente que la implementación de redes de banda ancha de nueva generación en las áreas rurales contribuye a la igualdad de oportunidades, promoviendo la info-inclusión y añadiendo valor al capital humano, pudiendo surgir externalidades en la política de desarrollo rural relacionadas con el empleo, el crecimiento o la competitividad (Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do ordenamento do território, 2007).

En el caso gallego, el enfoque adoptado en este punto ha sido muy diferente. El PDR de Galicia para el periodo 2014-2020 hace referencia expresa al Reglamento 1305/2013 y vincula sus artículos con las áreas de actuación marcadas por Europa (Figura 2).

Figura 2. Vinculación de las áreas de actuación de la prioridad 6 y el articulado establecido por el Reglamento UE nº 1305/2013 en el PDR de

¹⁰ En el PDR de Portugal continente: "Relativamente ao domínio 6c – "melhoria da acessibilidade, utilização e qualidade das tecnologias da informação e da comunicação em zonas rurais (TIC)" não foram encontradas necessidades no âmbito desta temática especificas ao sector agroflorestal, pelo que se considera uma prioridade negativa" (Ministério da Agricultura e do Mar, 2014).

Fomentar la inclusión social, la reducción de pobreza y el desarrollo económico en el rural. Meiorar la accesibilidad a las Facilitar la diversificación, la tecnologías de la información y Promover el desarrollo local en las creación y desarrollo de pequeñas la comunicación, así como el zonas rurales. empresas y la creación de empleo. uso y la calidad de ellas en las zonas rurales. Inversiones forestales y de la viabilidad de bosques Servicios de asesoramien Art. 20. Servicios básicos y renovación de poblaciones en el conocimientos y actividades de Art 17 Inversiones en activos 335. Cooperación Art 19. Desarrollo de Art 14. Transferencia agricolas y empresas Art. 42-44. Leader mejora de Art 21. 15 ¥

Galicia 2014-2020.

Fuente: Consejería del Medio Rural (2014)

En el PDR de Galicia para el periodo 2014-2020, la mejora de la accesibilidad a las TIC así como su uso y calidad en las zonas rurales, es decir, la prioridad 6c, se vincula con una única medida, recogida en el artículo 20 del Reglamento UE nº 1305/2013, que hace referencia a los servicios básicos y a la renovación de la población rural. Se ha fijado como objetivo la extensión de los beneficios de las inversiones en infraestructuras de banda ancha a 600.000 personas y la mejora de la capacitación digital de la población rural. A tal fin resultan de especial relevancia la medida de apoyo a los servicios básicos y renovación de la población rural, contemplando la posibilidad de financiar este tipo de infraestructuras en las zonas rurales, con la dimensión que se precise por razones técnicas.

A continuación, se describe la medida relativa a las infraestructuras de banda ancha y a la e-administración, centrándose en el objetivo de las actuaciones, la forma de las mismas, los posibles beneficiarios/as, los gastos subvencionables, las condiciones de elegibilidad o los criterios de selección.

En primer lugar, se establece que: "La submedida podrá incluir actuaciones de creación, mejora y expansión de infraestructuras de banda ancha, conexiones a través de tecnología satélite bidireccional en zonas que carezcan de otra posibilidad de acceso a este servicio, ejecutadas directamente por la Administración autonómica, y de creación de soluciones de e-administración a iniciativa de entidades públicas locales o conjuntamente con la Administración autonómica".

Se especifica la forma de la ayuda, que, en el caso de la banda ancha, consistirá en asistencia reembolsable para las operaciones relacionadas con infraestructuras de banda ancha ejecutadas directamente por la Administración autonómica. Por su parte, las ayudas al fomento de soluciones de e-administración se plantearán mediante convenios de colaboración con las entidades municipales interesadas.

Se distinguen dos tipos de beneficiarios: por un lado, la administración autonómica, para las actuaciones en materia de infraestructura de banda ancha y, por otro, las entidades locales con responsabilidad de gestión pública en cuanto a la implantación de soluciones de e-administración.

Los proyectos que se desarrollen tienen que encontrarse en el marco de la Agenda Digital de Galicia. Los criterios para seleccionar propuestas se basan en lograr completar en su integridad la cobertura de internet de banda ancha del medio rural gallego y mejorar la calidad del acceso

en las zonas rurales con mayor demanda de servicios. Las infraestructuras de banda ancha se financiarán al 100 % y en las soluciones de e-administración la ayuda alcanzará hasta el 70 % de los costes subvencionables.

Castilla y León, por su parte, aborda de forma diferente el desarrollo de medidas en este ámbito. Al realizar la identificación de sus necesidades, incluye como una de ellas el incremento del grado de penetración de las TIC en las zonas rurales, especialmente en las PYME, por ser un mecanismo que aumenta la competitividad y por contar las TICs con una penetración muy pobre en las zonas rurales de esta Comunidad. Sin embargo, al definir la estrategia a seguir para satisfacer esta necesidad se aclara que se debe tener en cuenta que dicha necesidad no será abordada en este periodo de programación porque se encuentra contemplada entre las actuaciones del Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional de Castilla y León (FEDER) 2014-2020 a través de su objetivo temático 2 "Mejorar el acceso, el uso y la calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación".

Se recogen las submetas de este objetivo. En el ámbito del Objetivo Temático 2 se tratará de impulsar el emprendimiento y la apertura exterior de la industria tecnológica, extender el servicio de banda ancha de alta velocidad, implantar servicios públicos digitales y mejorar las infraestructuras TIC. Asimismo, se enumeran una serie de objetivos específicos y prioridades de inversión, entre las que se encuentran, entre otras, la ampliación de la implantación de la banda ancha y difusión de redes de alta velocidad y respaldo a la adopción de tecnologías emergentes y redes para la economía digital; el desarrollo de productos y servicios de TIC, comercio electrónico y una mayor

demanda de TIC o el refuerzo de las aplicaciones de las TIC para la administración electrónica, el aprendizaje electrónico, la inclusión electrónica, la cultura electrónica y la sanidad electrónica.

El ámbito de actuación es similar al elegido en el caso gallego (banda ancha y e-administración) pero en este caso no se detallan las actuaciones a llevar a cabo.

Extremadura, por su parte, identifica en su PDR como necesidad la "generación de empleo y desarrollo empresarial en las zonas rurales a través de la innovación tecnológica", tras haber destacado en su análisis DAFO la necesidad de conseguir la mejora de las comunicaciones convencionales y telemáticas para acercar territorios, así como potenciar la productividad a través de la incorporación de las TICs. Se destaca la importancia de la formación en TICs, y del desarrollo de la administración electrónica, así como de seguir avanzando en la simplificación de los trámites administrativos debido a la demanda de los agentes del sector, empleando las TIC para ello para poder aumentar la eficiencia en las zonas rurales.

A pesar de recogerse la importancia de estas medidas y las áreas en las que centrarse, el tratamiento es mucho más general que en el caso gallego y no se incluyen medidas que se encarguen directamente de luchar contra la info-exclusión.

Por último, en el caso de Andalucía, se incluyen entre las necesidades identificadas la mejora de la calidad y acceso a las TICs en las zonas rurales, así como, la potenciación de su uso, por la necesidad de reducir la brecha digital. Además de incidir en la importancia de la potenciación de su uso, se destaca la importancia de desarrollar nuevos modelos de formación y asesoramiento a través de las herramientas digitales, que

DIRECTRICES EUROPEAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EL DESAROLLO RURAL AL NIVEL DE LA INFO-INCLUSIÓN: ENFOQUE COMPARATIVO DE PORTUGAL Y ESPAÑA — María Barreiro-Gen, Isabel Novo-Corti, Herminia Gonçalves

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

avancen en la transferencia de conocimiento en todos los niveles del sistema educativo para mejorar la empleabilidad de los agente que componen el sistema económico agrario andaluz.

En las medidas establecidas se atiende a esta necesidad tangencialmente pero no de forma directa. Por ejemplo, se afirma que, entre otras, la medida 1, "Transferencia de conocimientos y actividades de información", satisface esta necesidad.

La tabla 2 sistematiza las ideas principales en lo relativo a la base organizacional, territorial y institucional, así como al tratamiento de la info-inclusión en los Programas de Desarrollo Rural estudiados.

Por tanto, en Portugal, en el sector agroforestal, no se han reconocido en el nuevo Programa de Desarrollo Rural ni metas ni medidas relativas a la info-inclusión.

De esta forma, parece que no se establece una vinculación entre las intervenciones al nivel de la info-inclusión y las estrategias de desarrollo rural, lo que puede significar la ausencia de sensibilidad política ante este tema, frente a las metas y/o medidas recogidas en los Programas españoles.

No obstante, este análisis se restringe a la intención formal plasmada en los propios Programas de Desarrollo Rural; es necesario continuar este estudio en el futuro, cuando se conozcan cuáles son los proyectos llevados a cabo al amparo de los PDR para el periodo 2014-2020.

DIRECTRICES EUROPEAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EL DESAROLLO RURAL AL NIVEL DE LA INFO-INCLUSIÓN: ENFOQUE COMPARATIVO DE PORTUGAL Y ESPAÑA — María Barreiro-Gen, Isabel Novo-Corti, Herminia Gonçalves

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS - December 2015

Tabla 2. Análisis comparativo de los cinco Programas de Desarrollo Rural (Portugal, Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía) en el ámbito de la info-inclusión.

Criterio de análisis	Territorio	Tratamiento		
Paca arganizacional	Portugal	Programa nacional		
Base organizacional	España	Programa por NUT2		
	Portugal	El PDR portugués abarca todo el continente		
Base territorial	España	Cada PDR español estudiado abarca el territorio de cada Comunidad Autónoma (Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía).		
	Portugal	Gabinete de Planeamento e Políticas (GPP)		
	Galicia	Xunta de Galicia. Consejería del Medio Rural. Secretaría General.		
Base institucional	Castilla y León	Junta de Castilla y León. Consejería de Agricultura y Ganadería. Secretaría General.		
	Extremadura	Junta de Extremadura. Consejería de Economía y Hacienda		
	Andalucía	Junta de Andalucía. Consejería de Economía, Innovación y Ciencia.		
	Portugal	Ausencia		
Metas de	Galicia	Presencia		
info-inclusión en los PDR	Castilla y León	Presencia		
I DIX	Extremadura	Presencia		
	Andalucía	Presencia		
	Portugal	Ausencia		
	Galicia	Medidas relativas a las infraestructuras de banda ancha y a la e-administración		
Medidas de info-inclusión en los PDR	Castilla y León	Redirección al Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional de Castilla y León (FEDER) 2014-2020		
	Extremadura	Ausencia de medias directas de info- inclusión		
	Andalucía	Ausencia de medias directas de info- inclusión		

Fuente: Elaboración propia a partir de los Programas de Desarrollo Rural de Portugal, Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía 2014-2020.

CONCLUSIONES

La mejora de la accesibilidad a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) así como el uso y la calidad de ellas en las zonas rurales constituye una de las áreas de actuación definidas por la Unión Europea en el marco del desarrollo rural. Los diferentes Programas de Desarrollo Rural de las zonas fronterizas de España y Portugal abordan esta área de forma muy diferente.

Las estrategias nacionales estudiadas parten de una base organizativa diferenciada ya que, en el caso portugués, el PDR elaborado es nacional, común a todo el territorio (excepto Azores y Madeira) mientras que en el caso español son 4 los programas que se han estudiado, uno por cada Comunidad Autónoma con territorio transfronterizo con Portugal (Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía).

Los resultados han mostrado que existe más espacio para el refuerzo de la info-inclusión en espacios rurales de las regiones españolas que en las portuguesas. En los PDR españoles estudiados se incluyen medidas más o menos amplias (de forma más detallada en el caso gallego y más general en el extremeño y andaluz) o se redireccionan a otros programas activos (como es el caso castellano-leonés). Por el contrario, en el PDR Portugués, que abarca todo el continente, no se ha definido ninguna acción para la mejora de la accesibilidad, utilización y calidad de las tecnologías de la información y de la comunicación en las zonas rurales, porque, los actores políticos, en el momento de elaborar el Programa, no lo consideraron una orientación estratégica a seguir, dado que no encontraron necesidades en el ámbito de esta temática específicas al sector agroforestal, en sentido contrario al Programa anterior.

Con el objetivo de conseguir transformar los enunciados formales en acciones materiales es necesario articular de forma más detallada las medidas a llevar a cabo, como sucede en el caso gallego, con el fin de evitar que este tipo de programas supongan únicamente una declaración de intenciones.

REFERENCIAS

- Clayton, J., & Macdonald, S. J. (2013). The limits of technology: Social class, occupation and digital inclusion in the city of Sunderland, England. *Information Communication & Society*, 16(6), 945-966
- Comisión Europea (2015). Programas de desarrollo rural por países.

 Consultado el 5 de febrero de 2015 en http://enrd.ec.europa.eu/en/country
- Comisión Europea (2014). *Programa de Cooperación Transfronteriza España-Portugal (POCTEP) 2014-2020.* Consultado el 10 de febrero en
- http://www.poctep.eu/index.php?modulo=interreg1420&pagina=ver.p
 hp&busquedagral=&limite=&back=interreg1420&id_area=3
- Consejería de Agricultura y Ganadería. (2014). *Programa de Desarrollo Rural de Castilla y León. 2014-2020. Versión preliminar.*Secretaría General. Junta de Castilla y León.
- Consejería de Economía, Innovación y Ciencia. (2014). *Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2014-2020*. Junta de Andalucía.
- Consejería de Economía y Hacienda. (2014). *Programa de Desarrollo Rural de Extremadura 2014-2020. Versión preliminar*. Junta de Extremadura.

- Consejería del Medio Rural (2014). *Avance PDR Galicia 2014-2020*. Secretaría General. Xunta de Galicia.
- Gonçalves, H., Marta-Costa, A.A. & Cristóvão, A. (2013). Empoderamento de comunidades rurais como prática de revitalização de aldeias, DRd Desenvolvimento Regional em debate, revista eletrónica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado (UnC), 3(2) 86-99.
- Grimes, S. (2000). Rural areas in the information society: Diminishing distance or increasing learning capacity? *Journal of Rural Studies*, 16(1), 13-21. doi:10.1016/S0743-0167(99)00027-3
- Hindman, D. B. (2000). The rural-urban digital divide. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 77(3), 549-560.
- Junta de Castilla y León (2014). *Programa Operativo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional de Castilla y León (FEDER) 2014-2020.*Junta de Castilla y León.
- Kingsley, P. & Anderson, T. (1998). Facing life without the internet. *Internet Research-Electronic Networking Applications and Policy*,
 8(4), 303-+.
- Lanaspa, L., Pueyo, F., & Sanz, F. (2012). Fragile and structurally weak rural areas: The case of case of Aragón (Spain), 1900-2001. Regional Science Inquiry, 4(2), 41-56.
- Lindsay, C., McCracken, M., & McQuaid, R. (2003). Unemployment duration and employability in remote rural labour markets. *Journal of Rural Studies*, 19(2), 187-200.

- MARM. (2009). *Población y Sociedad Rural. Análisis y Prospectiva. Serie AgrInfo nº12.* Subdirección General de Análisis, Prospectiva y Coordinación, Subsecretaría. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.
- Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do ordenamento do território (2007). *Programa de Desenvolvimento Rural do Continente para 2007-2013*. Governo de Portugal.
- Ministério da Agricultura do Mar (2014).Programa de е Desenvolvimento Rural do Continente para 2014-2020. Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral. Governo de Portugal.
- North, D., & Smallbone, D. (2006). Developing entrepreneurship and enterprise in Europe's peripheral rural areas: Some issues facing policy-makers. *European Planning Studies*, 14(1), 41-60. doi:10.1080/09654310500339125
- Novo-Corti, I., & Barreiro-Gen, M. (2015). Public policies based on social networks for the introduction of technology at home:

 Demographic and socioeconomic profiles of households.

 Computers in Human Behavior, article in press.
- Novo-Corti, I., Varela-Candamio, L., & García-Álvarez, M.T. (2014).

 Breaking the walls of social exclusion of women rural by means of ICTs: The case of 'digital divides' in Galician. *Computers in Human Behavior*, 30, 497-507.
- Parlamento Europeo y Consejo (2013). Reglamento nº 1305/2013 del Parlamento europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el

DIRECTRICES EUROPEAS Y ESTRATEGIAS NACIONALES PARA EL DESAROLLO RURAL AL NIVEL DE LA INFO-INCLUSIÓN: ENFOQUE COMPARATIVO DE PORTUGAL Y ESPAÑA — María Barreiro-Gen, Isabel Novo-Corti, Herminia Gonçalves

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Reglamento (CE) n o 1698/2005 del Consejo. Consultado el 23 de febrero de 2015 en http://www.boe.es/doue/2013/347/L00487-00548.pdf

- Shucksmith, M. (2004). Young people and social exclusion in rural areas. *Sociologia Ruralis*, 44(1), 43-+. doi:10.1111/j.1467-9523.2004.00261.x
- Warren, M. (2007). The digital vicious cycle: Links between social disadvantage and digital exclusion in rural areas. Telecommunications Policy, 31(6-7), 374-388

EL TURISMO COMO ELEMENTO DINAMIZADOR DEL DESARROLLO RURAL EN GALICIA

Noelia Araújo Vila¹¹ & José Antonio Fraiz Brea¹²

Resumen

Desarrollo rural, desarrollo endógeno y desarrollo turístico son tres conceptos que a día de hoy van de la mano. No se concibe el desarrollo rural sin que los otros dos formen parte del proceso. En el caso de Galicia, el turismo ha ayudado en gran medida a que destinos rurales prosperasen y/o luchasen contra el cada vez mayor éxodo rural, creando empleo directamente a través del sector de la hostelería (principalmente turismo rural) e indirectamente repercutiendo en otras industrias y sectores que se han visto impulsados por el turismo. Del mismo modo, la comunidad local debe implicarse y aceptar este proceso, si no no sería exitoso. Confluyen así dimensiones como la económica, sociocultural y política, buscándose a través de ellas acciones beneficiosas para todos los agentes, públicos y privados.

Palabras Clave: Desarrollo rural; Turismo; Desarrollo endógeno; Galicia; dinamización.

¹¹ <u>naraujo@uvigo.es</u> Depto. Organización de Empresas y Marketing. Universidad de Vigo. Ourense. España.

¹² <u>jafraiz@uvigo.es</u> Depto. Organización de Empresas y Marketing. Universidad de Vigo. Ourense. España.

EL TURISMO COMO ELEMENTO DINAMIZADOR DEL DESARROLLO RURAL EN GALICIA

En los últimos 20 años, uno de los cambios de mayor relevancia en la teoría del desarrollo económico es el denominado "desarrollo endógeno", el cual busca el bienestar de toda una comunidad local a través de la implicación de todos los agentes de la misma (públicos y privados) en su desarrollo y crecimiento. Este concepto parte de los recursos de un territorio (económicos, humanos, institucionales y culturales), como potenciales factores de desarrollo.

Sobre este término se diferencian dos enfoques que forman un nuevo marco como respuesta ante el agotamiento del modelo anterior, el cual se basa en tres aspectos: desarrollo, mecanismos que favorezcan este desarrollo y métodos de eficaces actuaciones. Este nuevo marco rompe con la visión tradicional, ya que busca integrar lo social en lo económico (Vázquez, 1998), recogiendo tres dimensiones: la económica, sociocultural y política.

Dentro del marco citado, adquiere especial relevancia el turismo, sector en el que precisamente se busca cooperación de todos los agentes de un destino en la búsqueda de un beneficio común, así como una convivencia entre turistas y residentes, y sobre todo, aceptación de los primeros por parte de los segundos. Actualmente, la demanda turística presenta una alta heterogeneidad, pero lo que no se puede negar es que las personas que viven en entornos urbanos sienten la necesidad de "escapar" periódicamente de dicho ambiente, "de evadirse hacia un mundo de fantasía, lejos de las frustraciones y de las vicisitudes de la vida social" (Tuan, 1998 [trad. 2003]: 48). Es por ello que ya en los entornos periurbanos son esperables las actividades de turismo, ocio y recreación (Paül y Araújo, 2012). En la medida que

aumenta este distanciamiento del perímetro urbano, el medio rural va adquiriendo protagonismo. Todo ello fruto del peso que adquiere la preferencia por huir hacia el denominado "paisaje medio" o "tierras transformadas en superficie agrícola" (Tuan, 1998: 50).

Esta potencial demanda, permite a cada territorio el poder explotar los recursos de los que dispone, los cuales siempre resultarán interesantes para algún segmento de mercado (Pardellas y Padín, 2004). Ejemplo de ello ha sido el auge del turismo rural, que en pequeñas regiones, véase el caso de Galicia, ha sido un generador de empleo y solución al actual y cada vez más acentuado éxodo rural. Además, una vez logrado el captar turistas, otros sectores se ven indirectamente afectados por este primero (comercio, artesanía, restauración...), beneficiándose así toda la industria local. Es por ello que varios autores, entre ellos Pulido (2008), afirman que "el turismo es el gran negocio de los tiempos modernos" a la vez que un "efectivo medio de transferencia de riqueza".

Aún así, no se debe concebir el turismo como la salvación a todos los problemas, sino como una práctica social o intercambio cultural, que permite transformar ciertos recursos, eso sí, sin destruirlos o deteriorarlos busca la compatibilidad entre (se sostenibilidad). Este razonamiento echa por tierra el antagonismo entre riqueza y conservación, ya que la convivencia de ambos términos es factible. Se puede potenciar y gestionar el desarrollo turístico de un territorio rural de un modo sostenible, para lo cual deben de considerarse siempre unos indicadores: el proteger los recursos, establecer una capacidad de carga turística, minimizar el impacto social, cultural y económico y planificar el desarrollo turístico a largo plazo.

La planificación estratégica es un aspecto clave en el desarrollo local, así como la integración del turismo en el mismo, factor relevante hoy en día. Según diversos autores, todo plan debe girar sobre una oferta de calidad (competitiva y sostenible); la búsqueda de sinergias; armonía entre desarrollo económico y conservación del patrimonio, e integración de lo local en lo regional y estatal (Sáez, 2008).

Las tendencias turísticas han cambiado y el turismo es considerado una actividad más estable que otras, lo que desemboca en una excelente oportunidad para la planificación en el ámbito local y la búsqueda de oferta complementaria en un mismo territorio.

En el rural gallego el turismo ha sido el elemento clave elegido como punto de partida en el desarrollo local. Muestra de ello fue el peso que éste tuvo en los programas LEADER, LEADER II o LEADER+ (1991-2013): Ligazóns entre as actividades de desenvolvemento da economía rural, "creados para descentralizar las políticas de desarrollo rural, de modo que el territorio rural deje de ser un simple destinatario de estas políticas para convertirse en protagonista de su propio desarrollo" 13. El turismo genera mayores niveles de ingreso y empleo por unidad de gasto turístico (Sharpley y Telfer, 2002); pero es esencial que la comunidad se involucre en este desarrollo turístico para que sea exitoso.

El turismo rural se define por un aspecto principal: el contacto directo con la naturaleza, que por un lado se consigue proporcionando alojamiento al turista en un establecimiento en un entorno natural cuidado, así como con el disfrute de una serie de actividades alternativas que se pueden desarrollar en el medio rural como:

¹³ http://agader.xunta.es/EixoLeader.do [6/5/2015]

senderismo, rutas a caballo, pesca, rutas en *quad*, piragüismo, escalada, *rafting*, etc... Además en muchas ocasiones también se propone involucrar al turista participando en las tareas propias de una casa de labranza (Pardellas, 2000) o combinar el turismo rural con otros tipos de turismo como el enoturismo, el turismo gastronómico o el turismo termal, entre otros. Las alternativas y combinaciones son muy variadas, de ahí que el turismo rural sea un elemento diversificador de la oferta turística en Galicia que actualmente se sigue impulsando ya que ayuda al desarrollo económico de muchas áreas poco dinamizadas, considerándose de esta forma según la Ley 7/2011, de 27 de octubre, del turismo de Galicia, como un sector de calidad alternativo al turismo tradicional y por tanto como uno de sus principales objetivos para impulsar su promoción.

Tabla 1: Establecimientos de turismo rural en Galicia (2013)

	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra
Enero	123	101	62	138
Febrero	142	110	69	154
Marzo	154	131	73	163
Abril	158	134	74	161
Mayo	157	143	74	167
Junio	163	144	78	175
Julio	162	148	79	174
Agosto	162	149	79	177
Septiembre	163	144	81	171
Octubre	157	137	77	171
Noviembre	149	121	74	156
Diciembre	137	107	69	153

Fuente: INE (2013)

Precisamente, partiendo de una premisa de su aspecto principal, "proporcionar alojamiento al turista", aparece otro claro ejemplo que muestra el interés que los destinos rurales gallegos mostraron por el turismo rural: el *boom* de casas rurales de los años 90, en parte estimulado por las ayudas otorgadas por la Xunta de Galicia. A pesar

de la crisis, en los últimos ocho años, la oferta de casas rurales ha crecido por encima del 10%, hasta rozar los casi 600 establecimientos (Tabla 1) y más de 6.500 plazas disponibles.

En cuanto al grado de ocupación, A Coruña es la provincia que está a la cabeza, con más del 12%. La estancia media la lidera Pontevedra, con 2,4 días, tendencia de años anteriores, y el número de viajeros incrementó en 279 respecto a 2012 (INE, 2013).

Otro dato relevante vinculado con el desarrollo en este sector, es el número de personas ocupadas en el mismo, superior a 800 (INE, 2013) (Tabla 2).

Tabla 2: Ocupación de personal en turismo rural en Galicia

2013 /PROVINCIA	PERSONAS MEDIA MES
A Coruña	224,2
Lugo	212,7
Ourense	119,7
Pontevedra	260,9

Fuente: INE (2013)

Figura 1: Gestión de alojamientos rurales



Fuente: Observatorio del Turismo Rural (2013)

Comentar también, que el 29,3% de los propietarios de la comunidad autónoma de Galicia inician su andadura en el turismo rural porque

desde siempre les gustó la idea, por lo que se entiende que tienen una motivación intrínseca hacia este tipo de sector y de negocio. El 12,1% piensa que es un buen negocio. Además un alto porcentaje gestiona solo un alojamiento (Figura 1), a priori aspecto positivo en las expectativas de este sector. Y el mayor problema al que creen que se enfrentan es a la estacionalidad (70,7%) – Observatorio del Turismo Rural, 2013-, de ahí la importancia de buscar cooperaciones y sinergias con actividades y turismos complementarios.

Para concluir, decir que el turismo es un factor clave en el desarrollo local de los destinos rurales, así como dinamizador de otros sectores, lo cual debe de ser aprovechado para mejorar el bienestar de un territorio y de su población. La comunidad gallega, consciente de su riqueza rural, ha explotado esta vía, principalmente a través de recursos clave como el alojamiento, con una oferta muy amplia. Aún así, debido a amenazas incontrolables como la estacionalidad (en gran medida condicionada por el clima), debe trabajar en alternativas que potencien este tipo de turismo todo el año, vinculándolas al turismo rural. Tanto el sector turístico, como otros sectores del entorno rural, se verán beneficiados directa e indirectamente de la visita y estancia de los turistas.

REFERENCIAS

INE (2013). www.ine.es. Varias estadísticas.

Observatorio del Turismo Rural (2013). El turismo rural en Galicia.

Pardellas, X. & Padín, C. (2004). La planificación turística sostenible: un análisis aplicado al municipio de Caldas de Reis. *Revista Galega de Economía*, 13 (1-2), 157-17.

- Pardellas, X. (2000). O papel do turismo no desenvolvemento do especio rural, en *O turismo en Galicia: potencialidades endóxenas de desenvolvemento urbano e económico* (pp. 115-134). Diputación de Pontevedra.
- Paül, V. & Araújo, N.(2012). Agroturismo en entornos periurbanos: enseñanzas de la iniciativa holeriturismo en el Parc Agrari del Baix llobregat (Cataluña). *Cuadernos de turismo*, (29), 183-208.
- Pulido, J.I. (2008) (coord.). *El turismo rural. Estructura económica y configuración territorial en España*. Madrid: Ed. Síntesis, 51-73.
- Sáez, A. (2008). El turismo rural como factor de desarrollo local, en J.I.

 Pulido (coord.). El turismo rural. Estructura económica y

 configuración territorial en España. Madrid: Ed. Síntesis, 51-73.
- Sharpley, R. & Telfer, D. J. (Eds.) (2002). *Tourism and development:* Concepts and issues (Vol. 5). Channel View Publications.
- Tuan, Y.-F. (1998). Escapism. The Johns Hopkins University Press. Baltimore, 245 pp. [Traducción al español: TUAN, Y.-F. (2003): Escapismo. Formas de evasión en el mundo actual. Península. Barcelona, 301 pp.]
- Vázquez, A. (1998). Desarrollo endógeno. Conceptualización de la dinámica de las economías urbanas y regionales. *Cuadernos del CENDES*, 38, 45-65.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LAS TRABAJADORAS DEL RURAL GALLEGO

Asunción López-Arranz

a.larranz@udc.es

Profesora Dra. del Área del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la UDC

Resumen

La finalidad de este trabajo es analizar la situación de la mujer trabajadora del rural gallego. En qué momento se encuentra, que desarrollan estas mujeres, su posición en la economía gallega y sus condiciones de trabajo y de seguridad social. El objetivo principal es, desde una perspectiva de género, hacer visible y empoderar el trabajo de estas mujeres. Se ha estructurado el presente trabajo en cuatro partes, conclusiones y bibliografía. La primera de ellas bajo el título "Introducción", justifica el motivo de dicho artículo. La Segunda trata de "El sistema de protección del trabajo agrario", está centrada en la normativa jurídica y de seguridad social que protege a estas trabajadoras. La tercera, sobre "La protección de los riesgos laborales en el sector", analiza los riegos producidos en esta actividad. La cuarta "Los criterios jurisprudenciales de los tribunales españoles", en los que se aborda el diferente casuismo sobre las trabajadoras del rural. Finalizando con conclusiones en las que se señalan las diferencias entre las mujeres trabajadoras agrarias y las mujeres titulares de una explotación agraria y bibliografía.

Palabras clave: Mujer. Trabajadora. Rural. Galicia

INTRODUCCIÓN

El trabajo de La mujer en el sector primario es un trabajo muy particular ya que alrededor de tres cuartas partes de los pobres del mundo viven en zonas rurales. Entre ellos la mujer constituye un grupo de especial vulnerabilidad, y además en muchos países ella es la principal productora de alimentos y juega un importante papel en el bienestar de la unidad familiar, normalmente en perjuicio de la posibilidad de obtener un trabajo remunerado. En un intento por solventar esta situación el 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981, tras su ratificación por 20 países. En 1989, décimo aniversario de la Convención, casi 100 naciones habían declarado que se consideran obligadas por sus disposiciones.

Concretamente en el artículo 14 de la Convención se señala que "los Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer de las zonas rurales". También, establece que "los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios". En particular le asegurarán el derecho a "a) participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo a todos los niveles; b) tener

adecuados de servicios atención médica, inclusive acceso а información, asesoramiento y servicios en materia de planificación de la familia; c) beneficiarse directamente de los programas de seguridad social; d) obtener todos los tipos de educación y de formación, académica y no académica, incluidos los relacionados con la alfabetización funcional, así como, entre otros, los beneficios de todos los servicios comunitarios y de divulgación a fin de aumentar su capacidad técnica; e: organizar grupos de autoayuda y cooperativas a fin de obtener igualdad de acceso a las oportunidades económicas mediante el empleo por cuenta propia o por cuenta ajena; f) participar en todas las actividades comunitarias; g) obtener acceso a los créditos y préstamos agrícolas, a los servicios de comercialización y a las tecnologías apropiadas, y recibir un trato igual en los planes de reforma agraria y de reasentamiento; h) gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones". A pesar de las buenas intenciones la Convención no alcanzó los resultados esperados.

Posteriormente, entre los objetivos del Milenio [Declaración del Milenio. Resolución 55/2 de la Asamblea General de Naciones Unidas de 8 de septiembre de 2000], se encuentran la reducción de la pobreza a la mitad en el 2015. Concretamente el objetivo número 3 presta una especial atención a reducir la pobreza de la mujer rural (Madruga-Mota 1999).

También, en el examen y evaluación decenal de la plataforma de acción de Beijing en el 2005 ["Nueva York, 5 marzo de 2005. Examen y Evaluación decenal. "Beijing 10 años después. Logrando igualdad de género, desarrollo y paz"], nuevamente los Estados se

comprometieron a promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer como medio para erradicar la pobreza, el hambre y las enfermedades y estimular un desarrollo verdaderamente sostenible.

De igual forma, el papel de la mujer en el ámbito rural está regulado en la normativa Europea mediante la Directiva 41/2010, de 7 de julio sobre el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres que ejercen una actividad autónoma (DOUEL de 15 de julio de 2010), de obligado cumplimiento a partir del 5 de agosto de 2012. Además, es de gran ayuda la Resolución del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2011, sobre el papel de las mujeres en la agricultura y las zonas rurales, donde se solicita a la Comisión que realice un análisis en profundidad de las repercusiones de las medidas adoptadas en relación con la situación de las mujeres en las zonas rurales. Entre los mandatos también están: a) la creación de una base de datos sobre la económica y social de las mujeres y su participación empresarial en las zonas rurales; b) ampliación de la formación y el asesoramiento a través de la creación de una red europea; c) el reconocimiento del papel de la mujer en la promoción local de las zonas rurales; d) el fomento el espíritu emprendedor; e) fomentar la participación de las mujeres en los grupos de acción local en el marco del programa Leader, etc. (Palomeque, Álvarez, 2009).

El Reglamento (CE) 1698/2005 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER), estableció las normas generales que regulan la Política Comunitaria de Desarrollo Rural para el periodo de programación 2007-2013. En él se hace especial hincapié en la necesidad de fomentar la igualdad de género y el desarrollo sostenible, afirmando que "en el contexto de su acción a favor del desarrollo rural, la Comunidad pretende eliminar las

desigualdades y promover la igualdad entre hombres y mujeres y la no discriminación". El artículo 8 establecía la necesidad de incorporar un enfoque de género en cada una de las fases del programa. De esta forma, la política de desarrollo rural se llevó a cabo, bajo unos criterios de discrecionalidad que no ayudaron a desplegar los objetivos pretendidos. Además, estos se han visto afectados por la situación de crisis económica vivida en Europa que no les permitió conseguir su consecución.

Con estos antecedentes, la Comisión plantea una nueva política de desarrollo rural a través del Reglamento (UE) 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, a través del Fondo Europeo de Desarrollo Rural (FEADER), para el periodo de programación 2014-2020 en el marco de la Reforma de la PAC Horizonte 2020.

El desarrollo de la política europea en el ámbito agropecuario ha sido tradicionalmente, y seguramente sigue siéndolo, el sector económico o productivo en el que más implantación tiene la economía social, en su plural dimensión de empresas de trabajo asociado, de titularidad común o conjunta, de ayuda o servicios mutuos, y de mejora del entorno social y rural, conociendo, por lo demás, fórmulas más variadas de asociación de trabajadores, en este caso de titulares de explotaciones agrarias, que otros ámbitos productivos, como las asociaciones o comunidades de regantes, de aguas, de bienes y derechos agrícolas, o, con una notable implantación en este ámbito, incluso superior a la cooperativa, las sociedades agrarias de transformación (Goerlich-Mercader 2015).

Las mujeres rurales, hoy todavía a pesar de los avances en igualdad, siguen siendo vulnerables e invisibles, y sin embargo ellas son la base

del mantenimiento, conservación y desarrollo de las áreas rurales en términos económicos, sociales, y culturales.

SISTEMAS DE PROTECCIÓN DEL TRABAJO AGRARIO

El trabajo rural ha tenido un trato especial, unas veces excluido del ámbito de la legislación laboral de carácter general y otras en las normas profesionales (Martínez, Arufe, Carril 2006). Todo ello motivado porque en el nacimiento de las normas laborales estaba presente la idea de la industria y de los servicios más que de las relaciones laborales de carácter agrario. Encajarlas dentro de las mismas ha sido difícil por sus peculiaridades, tales como la estacionalidad de las labores, la movilidad de la mano de obra, el predominio de la contratación eventual, salarios más bajos, jornadas más largas, vacaciones anuales más cortas etc. Actualmente, la relación laboral que se celebra en el sector agrícola se somete al régimen jurídico común del contrato de trabajo, a sus fuentes y a la negociación colectiva (García Pérez y otros 2008).

Las principales figuras jurídicas relacionadas con la actividad agraria son dos, por un lado, el trabajador/a por cuenta ajena y, por otro, la del autónomo titular de una explotación agraria, que en la mayoría de los casos suele ser de carácter familiar.

En el primer caso, y en materia de Seguridad Social, la Ley 28/2011, de 22 de septiembre (BOE de 23 de septiembre de 2011), procedió a partir del 1 de enero de 2012 a integrar en el Sistema Especial del Régimen General de la Seguridad Social (SEASS), a todos los trabajadores/as incluidos en el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (Disposición Adicional Sexta). A pesar de que se ha unificado a los trabajadores/as del campo en el régimen general, lo

cierto es que las cotizaciones de los trabajadores que prestan servicios en este sector, tiene algunas particularidades, tales como: a) se distingue entre los periodos de actividad y de inactividad; b) durante los periodos de actividad la cotización podrá efectuarse a opción del empresario por bases diarias, en función de las jornadas reales realizadas, o por las bases mensuales; c) durante los periodos de inactividad, la cotización tendrá carácter mensual y correrá a cargo exclusivo del trabajador, calculándose mediante la fórmula que se determine en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. La Base de cotización aplicable será la base mínima vigente en cada momento, por contingencias comunes; d) durante los periodos de actividad en el SEASS también se cotizará por la contingencia de desempleo; e) la cotización a la Seguridad Social durante la percepción de la prestación por desempleo de nivel contributivo, o del subsidio por desempleo de nivel asistencial cuando corresponde cotizar por jubilación, se abonará por la entidad gestora directamente a la Tesorería General de la Seguridad Social, aplicando lo establecido en los puntos siguientes; f) durante la percepción de la prestación por desempleo, en los supuestos de extinción del contrato, la base de cotización será la base reguladora de la prestación, tanto si esa base se calculó conforme a la última jornada real como si se calculó en base a las normas generales.

En el segundo caso, el de los trabajadores/as agrarios por cuenta propia están integrados en el Régimen Especial de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, tras la publicación de la Ley 18/2007, de 4 de julio (BOE de 5 de julio de 2007), desde el 1 de enero de 2008 (Disposición Final tercera), (Mellado-Fabregat 2015).

Por otra parte, se produjo un importante cambio de la situación de la mujer en este sector, con la Ley 35/2011, de 4 de octubre (BOE de 5 de octubre de 2011), sobre titularidad compartida de las explotaciones agrarias. La finalidad de la misma es promover y favorecer la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural, a través del reconocimiento jurídico y económico de su participación en la actividad agraria, (con anterioridad a la misma no se producía, ya que jurídicamente estas mujeres no existían aunque trabajaban en la misma). En ella se establece que será necesario para que se produzca la efectividad la inscripción en un registro al efecto (Art. 6), el cual fue constituido en el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia por el Decreto 200/2012, de 4 de octubre (DOG 5 de octubre de 2012), por el que se regula el Registro de Explotaciones Agrarias de Galicia. Entre los objetivos del Registro esta crear una sección específica para el Registro de Titularidad Compartida de las Explotaciones Agrarias en la Comunidad Autónoma de Galicia a fin de promover y favorecer la igualdad real y efectiva de las mujeres en el medio rural (Art. 1. apdo. C).

	Tabla 1.		
	25% de TT		
	Total	Hombres	Mujeres
	2.302	1.644	658
		50% de TT	
	Total	Hombres	Mujeres
TODAS LAS	411	264	147
EXPLOTACIONES	75% de TT		
	Total	Hombres	Mujeres
	1.256	956	300
		100% de TT	
	Total	Hombres	Mujeres
	5.593	3.807	1.786

Como señala la Ley y aunque la sociedad española ha experimentado una profunda transformación la equiparación de sexos en las zonas rurales evoluciona de forma más lenta, lo cual constituye una característica común de todos los países de nuestro entorno (Gala, 1991). Prueba de ello, es la presencia mayoritaria de hombres en el mundo rural como consecuencia de la migración de las mujeres jóvenes del campo a las ciudades, las largas jornadas de trabajo, las responsabilidades domésticas no compartidas en la mayor parte de los casos y la falta de reconocimiento económico, profesional y social del trabajo de las mujeres, son los principales motivos de este fenómeno. En nuestra Comunidad Autónoma podemos apreciar cómo se desarrolla el trabajo asalariado y autónomo en el campo gallego.

Así lo demuestran las estadísticas de trabajadoras agrarias, asalariadas con contrato fijo en Galicia.

El número de mujeres que realizan un trabajo asalariado fijo en el campo es siempre de una forma muy significativa inferior al de los hombres, en porcentajes muy altos sobre todo en el trabajo asalariado fijo a jornada completa donde los hombres que están contratados bajo esta modalidad son más del doble que las mujeres, ocurre lo mismo con aquellas trabajadoras que realizan su trabajo en un 25%, 50%, 75% del tiempo de trabajo

En el ámbito de la explotación familiar del medio rural, son muchas las mujeres que comparten con los hombres las tareas agrarias, asumiendo buena parte de las mismas y aportando tanto bienes como trabajo. Sin embargo, en la mayoría de los casos, figura sólo el hombre como titular de la explotación agraria, lo que dificulta que se valore adecuadamente la participación de la mujer en los derechos y obligaciones derivados de la gestión de dicha explotación, en

condiciones de igualdad. En España, más del 70 por ciento de los titulares de explotación agraria son hombres hecho este que en Galicia tiene menos diferencias que en el resto de Comunidades Autónomas.

Por otra parte hay que señalar que la mujer Gallega no tiene limitaciones legales en el acceso a la propiedad agrícola (aunque la realidad muestra que cuando ellas son las titulares, suele tratarse de explotaciones de dimensiones económicas reducidas baja rentabilidad), pero sí dificultades prácticas para el acceso al crédito o a otros bienes y derechos inmateriales por estar vinculados no a la propiedad de la tierra, sino a su rendimiento, es decir, a la titularidad de la explotación. Además, los estereotipos tradicionales siguen vigentes en el medio rural. El trabajo de las mujeres sigue entendiéndose más bien como una "ayuda familiar" que complementa a la renta principal y no como una aportación económica efectiva (Preámbulo).

En cuanto al trabajo familiar de las mujeres en Galicia podemos comprobar a través de las estadísticas que:

	Tabla 2.		
		25% de TT	
	Total	Hombres	Mujeres
	44.412	25.719	18.693
		50% de TT	
	Total	Hombres	Mujeres
TODAS LAS	4.398	2.865	1.533
EXPLOTACIONES	75% de TT		
	Total	Hombres	Mujeres
	9.303	7.428	1.875
		100% de TT	
	Total	Hombres	Mujeres
	9.106	3.935	5.171
	, , , , ,		

El número de mujeres que trabajan para una explotación de carácter familiar según el porcentaje de tiempo que trabajan, es inferior al de los hombres, con excepción de las mujeres que trabajan a jornada completa para una unidad agraria familiar en el cual existe un número de mujeres muy superior al de los hombres, 5171 frente a 3935. En cuanto a las al trabajo familiar de mujeres titulares personas físicas y jefas de explotación según edad y sexo en Galicia podemos comprobar a través de las estadísticas que es diferente al resto de España. En cuanto a las titulares personas físicas y jefes de explotación según sexo podemos comprobar los niveles según los datos de las tablas.

Tabla 3.

	Todas las edades		
	Titulares		
	Total	Hombres	Mujeres
Todas las explotaciones	378.426	36.287	42.139

Fuente: elaboración propia en base a datos INE actualizada 2012

Tabla 4.

	Todas las edades			
	Jefes de explotación			
	Total	Hombres	Mujeres	
Todas las explotaciones	3.163	2.568	595	
Fuente: elaboración propia en base a datos INE actualizada 2012				

A pesar de que en Galicia el número de titulares de explotación agraria sea superior el de mujeres que el de hombres, los jefes de explotación siguen siendo muy superiores los hombres.

Por otro lado es importante señalar que en la situación de las trabajadoras de este sector tiene gran influencia la poca organización existente desde el punto de vista colectivo, lo que disminuye su fuerza reivindicativa. Hay que recordar que los movimientos agrarios han sido espaciados en el tiempo, de poca cohesión organizativa. Actualmente

existen secretarias de la mujer dentro de algunos sindicatos agrarios gallegos.

LA PREVENCIÓN DE RIESGOS EN EL SECTOR AGRARIO

El trabajo en el sector agrario tiene características propias que lo conforman como una actividad de riesgo, por lo que la salud de la mujer trabajadora se puede ver perjudicada tanto física como psíquica. Así, nos encontramos en este campo con mujeres afectadas por enfermedades psicosomáticas V sobreenvejecimiento, consecuencia de los esfuerzos físicos y de las tensiones nerviosas que este trabajo conlleva. Todo ello motivado en muchas ocasiones por compatibilizar el trabajo de la explotación con las tareas domésticas, lo que supone no solo un alargamiento de las jornadas, sino también un conflicto de roles con el consiguiente riesgo de enfermedades psicosociales. Otro importante factor que afecta a su salud es el del entorno de vida y trabajo, la exposición a sustancias peligrosas y a productos de protección de las cosechas, así como el contacto con plantas y animales capaces de trasmitir enfermedades. (Martínez, De Miguel 2003).

Así, el artículo 16 del Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 22 de junio de 1981, impone a los empleadores, en la medida que sea razonable y factible, la obligación de garantizar que "los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y las operaciones que estén bajo su control sean seguros y no entrañen riesgo alguno para la salud y seguridad de los trabajadores".

También, las Directivas europeas promueven las medidas para la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores, entre las que se encuentra, como más significativa la 89/391 CEE (LCEur 1989\854).

En España la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE de 10 de noviembre de 1995), establece como objetivo (art. 5) "la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo dirigido a elevar el nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo", todas ellas derivadas del mandato Constitucional, contenido en el artículo 40.2 de la Constitución (RCL 1978\2836), "obliga a los poderes públicos a velar por la seguridad e higiene en el trabajo...".

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, incluye sin lugar a dudas a las trabajadoras del sector agrario dentro de su ámbito de aplicación y así lo deja reflejado en su artículo 3 cuando señala que "esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores ", en el cual están encajadas las relaciones laborales de los trabajadoras del sector agrario.

Por tanto las trabajadoras agrícolas están protegidas por las normas generales en materia de seguridad y salud laboral. No cabe detectar más especialidades que las que puedan derivarse del establecimiento de la explotación agraria, de medidas de prevención específicas, recogidas en normas estatales o en convenios colectivos de sector o de empresa, dirigidas a tutelar riesgos típicos no compartidos por otras actividades, o a adaptar en la agricultura los dispositivos comunes de salud laboral.

Entre la medidas a tener en cuenta están las derivadas de un contexto de precariedad laboral en el que nos encontramos, en el que las jornadas de trabajo son desproporcionadas en su duración, realizadas con climatologías adversas, marcadas por trastornos

músculo-esqueléticos, riesgo biológico y químico; y se empeoran en los cultivos bajo plástico en microclima hostil e instalaciones y locales de trabajo, donde no existen buenas condiciones de trabajo. También, antes de la actividad laboral, los trabajadores sufren largos y complicados itinerarios hasta llegar al lugar de trabajo. A todo ello añadimos que los tractores y maquinaria acumulan otro preocupante número de gravísimos siniestros. Y otros rasgos característicos son en general, que los trabajadoras tienen una escasa formación, así como dificultades lingüísticas, culturales y con intermitencia de tareas, con una incorporación de trabajadoras inmigrantes (brotes xenófobos) con ritmos de trabajo intensos y destajo (Luque Parra 2002).

En la mayor parte de las explotaciones agrícolas gallegas, dado su carácter pequeño y familiar, carecen de evaluación de riesgos laborales, de equipos de protección individual. formación, emergencias, así como de mecanismos y actuaciones en caso de riesgo grave etc. Por otra parte este sector tiene altos índices de siniestralidad registrados oficialmente, y además existe un subregistro de accidentes de diferente gravedad no contabilizado y una deficiente información estadística. Es preciso contar con el convencimiento de la utilidad de la prevención por los empresarios agrarios, con la debida formación de éstos y de los trabajadores y con la imprescindible implicación en planes de trabajo permanentes para el sector agrario de autoridades laborales y de la Inspección de Trabajo en la vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos (García Murcia 2003).

Al igual que ocurre en el resto de las empresas en el caso del sector agrario la responsabilidad de la prevención de riesgos recae sobre de los titúlales de la explotación, así en el artículo 14.2, se recoge que "en cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar

la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo...". Además, en el apartado 4 del artículo 15 se señala "que la efectividad de las medidas preventivas deberá prever (incluso) las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador". Finalmente, deja clara esta responsabilidad al señalar en artículo 17.1 que "el empresario adoptará las medidas necesarias con el fin de que los equipos de trabajo sean adecuados para el trabajo que debe realizarse y convenientemente adaptados a tal efecto, de forma que garanticen la seguridad y salud de los trabajadores".

A la luz de estos preceptos reiterada doctrina jurisprudencial (por todas STS de 2 de octubre de 2000 [RJ 2000\9673]) viene exigiendo como requisito determinante de la responsabilidad empresarial en el accidente de trabajo los siguientes: a) que la empresa haya cometida alguna infracción consistente en el incumplimiento de alguna medida de seguridad general o especial, añadiendo que no siendo posible que el legislador concrete la variadísima gama de los mecanismos ante la imposibilidad de seguir el ritmo de creación de nuevas maquinarias, bastará que se violen las normas genéricas o deudas de seguridad, en el sentido de falta de diligencia de un prudente empleado (STS 26 de marzo de 1999 [RJ 1999\3521]), b) que se acredite la causación de un daño efectivo en la persona del trabajador, y c) que exista una relación de causalidad entre la infracción y el resultado dañoso; conexión que puede romperse cuando la infracción es imputable al propio interesado (STS 6 de mayo de 1998 [RJ 1998\4096]).

Los tribunales han dejado reflejado como se producen los accidentes laborales en este sector, así en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Sala de lo Social, Sección 1ª) Sentencia núm.

5782/2009 de 17 julio (JUR\2009\430671) deja constancia de que la falta de formación en el sector puede producir graves accidentes "...el trabajador fallecido, era pastor con una antigüedad desde el 11-8-2005. y el accidente mortal ocurrió el 19-1-2006 al salirse el tractor Lamborghini del camino forestal por el que circulaba, con posterior vuelco lateral, atrapando y aplastando al Sr. José Daniel que lo conducía, después de dar de comer a los animales en la parte alta de la finca.

La empresa no dio al fallecido formación, para el uso de dicha maquinaria agrícola ni informado de los riesgos específicos que comportaba su uso y era de obligado cumplimiento por parte de la misma. Teniendo en cuenta que tenía evaluación de riesgos efectuada el 29-4-2005 por Unión Museba Ibesvico. En relación al riesgo de "atrapamiento". Trabajos con tractor", se incluía entre las medidas de control y preventivas "restringir el uso de este equipo de trabajo y asegurar la formación de los trabajadores que lo usen".

Aplica el tribunal la jurisprudencia que se recoge en la RJ 2007\8226. Sentencia Tribunal Supremo (Sala de lo Social, Sección 1), de 12 julio 2007 .Recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 938/2006.-, que establece que el artículo 123.1 de la Ley General de Seguridad Social preceptúa que procederá la responsabilidad empresarial en el recargo de prestaciones de seguridad social "cuando la lesión se produzca por máquinas, artefactos e instalaciones, centros o lugares de trabajo que carezcan de los dispositivos de precaución reglamentarios, los tengan inutilizados o en malas condiciones o cuando no se hayan observado las medidas generales o particulares de seguridad e higiene en el trabajo o las elementales de salubridad o las de adecuación personal a cada trabajo, habida cuenta de sus

características y de la edad, sexo y demás condiciones del trabajador".

CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE LOS TRIBUNALES ESPAÑOLES

En materia jurisprudencial hemos comprobado como las trabajadoras acuden a los tribunales con menos frecuencia que los trabajadores, por lo que hay un menor casuismo, además este se centra en temas como el despido o reclamaciones sobre Seguridad Social.

Así, en materia de despido, nos encontramos con la STSJ GAL 666/2013 de Doña Delfina frente a EMPRESA PUBLICA DE SERVIZOS AGRARIOS GALEGOS, S. "...Por lo que se refiere, en fin, a las resultas de la declaración de improcedencia del despido del que ha sido objeto la actora, debe indicarse lo siguiente: 1°) por lo que se refiere al cómputo de la antigüedad, la indemnización habrá de abonarse en función de los años de servicio, y es claro que los mismos han de fijarse, cuando de contratos de trabajo fijos-discontinuos se trata, atendiendo al tiempo total de desempeño de la actividad, así, para el cálculo de la indemnización que corresponde para el supuesto de despido improcedente, únicamente son computables los períodos de tiempo de real prestación de servicios, hasta el punto de excluirse el tiempo intermedio, significa todo ello que cuando el art. 56 ET determina que la indemnización habrá de calcularse "por años de servicio", ello se traduce en que tratándose de fijos-discontinuos no será computable la antigüedad sino el tiempo de prestación efectiva de servicios; y 2°) otro tanto ha de hacerse con respecto a los salarios de tramitación, ya que tratándose del despido de trabajadores fijosdiscontinuos, el Tribunal Supremo, a la hora de determinar hasta qué día se adeudan los salarios de tramitación, entiende que la solución

dada cuando se trata de contratos temporales (esto es, los salarios de tramitación sólo se adeudan hasta el día en que el contrato temporal debió extinguirse por causa legal o convencional), "es aplicable, también, por analogía al presente caso ..., por existir identidad de razón, ya que los contratos fijos-discontinuos, contemplados en el artículo 15-8 del ET, aunque son indefinidos tienen una duración periódico-temporal que conlleva su finalización cuando termina la temporada, la actividad cíclica o discontinua que los motiva, sin perjuicio de que el trabajador deba ser llamado y contratado cuando se reinicie esa actividad cíclica. En apoyo 8 de este criterio debe señalarse, igualmente, el carácter resarcitorio que tienen los salarios de tramitación con cuyo pago se persigue indemnizar por la pérdida salarial sufrida durante la tramitación del despido ..., carácter indemnizatorio que obliga a la estricta reparación del perjuicio causado, salarios dejados de percibir, conforme a lo previsto en los artículo 1.101 y 1.106 del Código Civil, preceptos que evidencian que se trata de reparar el valor de la pérdida sufrida y no de enriquecer al perjudicado, motivo por el que, como señala la última de las sentencias citadas, esos salarios de trámite no se abonan durante los periodos de tiempo en los que el despedido trabaja en un nuevo empleo, cual dispone el art. 56-1-b) del Estatuto de los Trabajadores " (sentencia del Tribunal Supremo de 23 de marzo de 2011 [rec. núm. 2199/2010]), y si esa doctrina se aplica al supuesto de hecho que nos ocupa, la respuesta no puede ser otra que excluir la condena a salarios de trámite, habida cuenta el hecho incontrovertido de que el contrato de trabajo de la actora se extinguió al finalizar la temporada, sin que el hecho de que el cese de los trabajadores dedicados a la prevención, vigilancia y defensa contra incendios forestales se produzca de manera escalonada enerve tal conclusión, ya que a los efectos de los salarios

de tramitación aquí únicamente cabe tener en cuenta la extinción del contrato de la actora. En consecuencia, se Falla una sentencia estimando el recurso de suplicación..."

STSJ GAL En materia de Seguridad Social la 3519/2012 ECLI: ES: TSJGAL: 2012: 3519 señala que: "... la sentencia de instancia, desestimatoria de la pretensión deducida en la demanda, se alza en suplicación la parte demandante, Encarna, articulándolo a través de un primer motivo de suplicación, al amparo del artículo 191 b) de la Ley de Procedimiento Laboral, en el que solicita la adición de un nuevo ordinal, con arreglo al texto siguiente: "La demandante Doña Encarna cumple con todos los requisitos para figurar de alta en el sistema especial de trabajadores agrarios", invocando en pro de sus intereses de revisión, el informe del folio 54, del Jefe de Área de Inscripción de afiliación, altas, empresas, bajas y variaciones de datos trabajadores de la Seguridad Social de Porriño (Pontevedra), ... SEGUNDO.- En el motivo segundo del recurso, la parte actora denuncia la infracción, por aplicación indebida, del artículo 130 de la Ley General de la Seguridad Social y artículo 2 de la Ley 18/2007, por la que 3 se integra a los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen Especial de Autónomos, siendo así que, partiendo de la base de que las facultades que legalmente corresponden a las Mutuas respecto del subsidio de incapacidad temporal son de gestión sin que alcancen a examinar si alguno de los presupuestos legales que conforman el respectivo derecho es o no ajustado a derecho, sin perjuicio de impugnación por parte de quien ostente legitimación al efecto, el recurso ha de tener acogida, habida cuenta de que por más que quien, como la Mutua demandada, alega la concurrencia de fraude de ley habrá de demostrar, inequívocamente, la existencia del mismo, pues no puede presumirse la existencia de fraude, cabe señalar que en el supuesto litigioso que nos ocupa, las circunstancias alegadas por la citada entidad, aquí recurrida, para acreditar la existencia de fraude en el comportamiento de la actora, dirigido a la adquisición de la prestación, se basan, esencialmente, que los ingresos que percibe por la actividad agraria no constituyen su medio fundamental de vida, y tales alegatos no aparecen probados en el inmodificado relato fáctico de la sentencia de instancia, en el que únicamente se hace mención a que no constan los ingresos de la demandante por la actividad agraria, lo que no es exactamente lo mismo que la no percepción de ingresos o que no existan gastos derivados de tal actividad agraria, sin soslayar que la Mutua no ha demostrado, al menos no consta hecho probado en tal sentido, que la actora no ejerza actividad agraria alguna, esto es, no se ha constatado que la actividad desarrollada por la demandante no sea agraria y tampoco que no se dedique a dicha actividad laboral habitualmente, siendo de tener en cuenta que un análisis complementario e integrador de la documental de autos pone de relieve que, al menos desde 1/1/2008, la actora reúne los requisitos para figurar de alta en el sistema especial de trabajadores agrarios y que no se le ha reprochado a la demandante que no estuviese al corriente en el pago de las cuotas ni que no cumpla con la carencia exigida al efecto, todo lo cual pone de relieve que no concurren elementos que, en grado asaz, permitan inferir que la actora hubiese simulado una actividad en el sector agrario para poder percibir la prestación a que se contrae el presente litigio, ni tampoco que no ejerza la actividad agraria, por lo que no se ha demostrado la existencia del fraude de Ley a que se refiere la Mutua demandada, de manera que deviene procedente la estimación del recurso articulado por la parte actora y la revocación de la sentencia combatida en el mismo lo que

determina que hayan de acogerse las pretensiones de la demanda. En consecuencia, Fallamos estimando el recurso de suplicación...".

De estos dos ejemplos de sentencia se deducen que la mayor parte de cuestiones planteadas a nuestros Tribunales por las trabajadoras parten de los supuestos de despido como podemos ver en el primer caso de una trabajadora del sector agraria fija discontinua en trabajos cíclicos y en el segundo caso sobre la filiación al régimen de Seguridad Social para el caso de incapacidad temporal.

CONCLUSIONES

Primera. De todo este conjunto de singularidades analizadas se deduce que las trabajadoras del sector agrario en la actualidad y aunque se encuentran enmarcados en la normativa laboral general sus peculiaridades le hacen permanecer en una situación de desigualdad con respecto al resto de trabajadores.

Segunda. Para determinar la situación de los mujeres en el sector agrario en España hemos analizado la participación en el mismo a través del tiempo trabajado con contrato fijo de lo que hemos visto las mujeres trabajan con contrato de tiempo parcial en menor número que los hombres.

Tercera. La titularidad de las explotaciones agrícolas en Galicia están a nombre de las mujeres pero los jefes de las mismas en un tanto por ciento importante son hombres.

Cuarta. La normativa de riesgos laborales se ha de aplicar igualmente a los trabajadores/as agrícolas de la misma forma que al resto de los trabajadores. Hemos podido evidenciar cómo los

accidentes de trabajo en este sector son abundantes y se suelen producir como consecuencia de la falta de formación.

Quinta. En definitiva, podemos destacar que en materia de jurisprudencia y en Galicia las mujeres no acuden a los tribunales más que en casos de recursos por incapacidad laboral pero el casuismo es realmente pequeño.

REFERENCIAS

- Alfonso Mellado, C. L, Fabregat Monforte, G, *GPS Laboral*, editorial Tirant, pág. 123.
- Gala González, S., *Mujer y cambio social en el medio rural gallego*, Cuadernos de estudios Gallegos nº 104, pág. 334.
- García Murcia, J. (2003), Responsabilidades y Sanciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, editorial Aranzadi, pág.3.
- García Pérez, R. J. A. Navarro Fernández, E. Díez Peralta, M. D. García Valverde, M. López Escudero, M. C. Morón Pérez, M. Olmedo Cardenete, F. Pertíñez Vílchez, M. Á. Recuerda Girela, R. Rojo Álvarez-Manzaneda, J. A. Fernández Avilés, J. L. Monereo Pérez, (2008). La explotación agraria. Aspectos Administrativos, Civiles, Fiscales y Ilborales, editorial Tirant Lo Blanch, pág. 15.
- Goerlich Peset, J.M.Y Mercader Uguina, J.R, (2015). *Practicum Social*, editorial Lex Nova, pág. 8.
- Luque Parra, M, (2002) La Responsabilidad Civil del Empresario en materia de Seguridad y Salud Laboral, editorial CES, pág. 35-39.

- Madruga Torremocha, I., Mota López, R., (1999), las condiciones de vida de los hogares pobres encabezados por una mujer: pobreza y género. Fundación Foessa y Cáritas Española Editores, Pág. 35.
- Martínez Girón, J., Arufe Varela, A., Carril Vázquez, X.M., (2006), Derecho del *Trabajo*, editorial Netbiblo, pág. 65-76.
- Martínez León, I., Miguel Gómez, M. D. (2003), La importancia de la mujer en el medio Rural Español, Igualdad de Oportunidades. Género., Pág. 9.
- Naciones Unidas, (1995) "Situación de la mujer en el mundo.

 Tendencias y estadísticas", Naciones Unidas, pág.4
- Palomeque López, M.C. y Álvarez de la Rosa, M., (2009). *Derecho del Trabajo*, Editorial Areces, pág.266-277.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

UMA REFLEXÃO DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA COM INSERÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NA DEFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA. COMO EFEITO, O RECADASTRAMENTO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS BRASILEIROS

Arcenio Fihlo¹⁴, Isabel Novo-Corti¹⁵ & Asunción López Arránz¹⁶

Resumo

Este artigo é decorrente da constatação, por pesquisa, das prováveis razões da ineficácia da atuação da Gestão Pública, particularmente no que diz respeito à questão do recadastramento de aposentados e pensionistas, tanto do Regimento Geral de Previdência Social, quanto dos Regimes próprios destinados à Previdência dos Servidores Público no Brasil. Um olhar crítico pela configuração da legislação brasileira referente aos aposentados e pensionistas — sujeitos passivos da obrigação de recadastramento - remete-nos ao instituto de recadastramento que se torna, deste modo, objeto de análise. Remete-nos, igualmente, para o poder público como sujeito ativo do recadastramento, o que implica observar a dinâmica entre a Administração Pública e as Políticas Públicas, analisando os pontos em que convergem e aqueles em que divergem. A imposição pelo Estado Brasileiro do recadastramento de aposentados e pensionistas gera um problema de inconstitucionalidade nacional que obriga a que se examine, em termos jurídicos, o conceito de causalidade como nexo material que liga o facto ao seu autor. Dessa ideia de relação causal, decorre a necessidade de explicar a racionalidade do sistema político e económico que rege as sociedades modernas. O Estado Brasileiro, gerencial e neoliberal, que tem como propósito a criação de mecanismos que permitam reduzir o mais possível a intervenção do Estado nas atividades económicas e sociais, cumpre a exigência do recadastramento dos aposentados e pensionistas, embora dando, com

Rurality and poverty in the euro-region Galicia-North of Portugal: effects of the economic crisis - ISBN 978-84-606-9270-6 Pg. 113

 ¹⁴ Assessor da Direção Geral. Colégio Pedro II, CP II, Brasil. <u>arceniofilho@uol.com.br</u>
 ¹⁵. Economic Development and Social Sustainability Reseach Unit (EDaSS).
 Department of Ecoomic Analysis and Business Administration. University of A Coruña – Spain Isabel.novo.corti@udc.es

¹⁶ Economic Development and Social Sustainability Reseach Unit (EDaSS). Faculty of Work Sciences. University of A Coruña – Spain <u>a.larranz@udc.es</u>

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

isso, origem a problemas. Com efeito, o Estado, na dinâmica da execução da tarefa que lhe é própria e indelegável, fez nascer um sistema geneticamente defeituoso, com base em parâmetros éticos que justificam a própria necessidade de existência do Estado. O problema abordado é o facto de a aposentação representar uma fase da vida na qual se verifica uma ruptura com o mundo do trabalho, que pode influenciar a transformação das interações sociais e a atuação do sujeito face à sua nova condição, no que diz respeito à capacidade produtiva. A transição do mundo do trabalho para a aposentação permite o aparecimento de desigualdades e contradições do sistema social no qual o sujeito se insere. Cadastramento e recadastramento são institutos administrativos que, para ser entendidos com clareza, obriga a leitura da legislação a eles pertinente. Sobre recadastramento a Lei 9.527/ 1997, regulamenta o recadastramento de todos os servidores públicos da União e a Lei 9.528/1997 são relevantes porque o teor destas Leis é configurar e contextualizar tal ato. Ainda neste artigo é apresentado o significado de recadastramento com o objetivo de deixar claro que cadastramento e recadastramento são mecanismos utilizados pelo Estado para controlar o pagamento de benefícios a população de aposentados e pensionistas que, por consequência, interfere na relação cadastral da folha de pagamento. Por conseguinte, o real significado de censo e recenseamento.

Palabras chave: - Políticas públicas, inserção social, aposentados

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

INTRODUCION

Em matéria de administração de direitos e deveres com a sociedade, a relação estabelecida entre o Estado brasileiro e, particularmente, os funcionários públicos, na condição social de aposentados, implica a análise da figura do recadastramento como um mecanismo de controle de óbitos dos funcionários públicos, no Brasil, a exigir a atuação dos órgãos responsáveis pelo Registro Civil de Pessoas Naturais-RCPN e as Instituições que atuam na gestão de benefícios da Previdência.

O ato do recadastramento no Brasil teve origem em 10 de dezembro de 1997, com a publicação de duas Leis federais, a Lei 9.527/97 que, de modo geral, legislam sobre os aposentados e pensionistas do regime próprio – todos os servidores públicos da federal, estadual ou municipal da Previdência Social - e a Lei 9.528/97 os aposentados e pensionistas do regime geral da Previdência Social, que são os aposentados e pensionistas que trabalhavam, quando na ativa, com carteira assinada – não eram servidores públicos - O controle de concessão e manutenção dos benefícios dos regimes da Previdência Social, constante do artigo 69 da Lei 8.212/91, que foi alterado pelo artigo 12 da Lei 9.528/97.

Decreto 7141/2010: atualização cadastral dos aposentados e dos pensionistas da União

De acordo com o artigo 9 do Decreto 7141/2010 de 29 de março, compete aos Ministérios da Administração Federal e Reforma do Estado e da Fazenda promover a **atualização cadastral** dos aposentados e dos pensionistas da União, que recebam proventos e pensões à conta

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

do Tesouro Nacional, constantes do Sistema Integrado de Administração de Pessoal – SIAPE .

O Estado transfere, inconstitucionalmente, aos bancos, através da FEBRABAN-Federação Brasileira de Bancos - principal entidade representativa do setor Bancário Brasileiro - pelas Resoluções nº 141/2011 e nº 381/2014 do INSS, a obrigatoriedade dos cidadãos aposentados e pensionistas a fazer prova de vida, exclusivamente, numa agência bancária, todos os anos, no mês do seu aniversário.

Lei 6.015/73: Registro Civil de Pessoas Naturais

radical Os dispositivos legais revelam que 0 sistema recadastramento se aplica exclusivamente aos servidores públicos federais, mas para a generalidade dos trabalhadores do Regime Geral, vigora o regime exclusivamente público de controle do pagamento de benefícios por meio do sistema de registos públicos. A Lei 6.015/73, que introduziu no ordenamento jurídico o Registro Civil de Pessoas Naturais, constituía a única fonte legislativa para o controle de nascimentos, casamentos e óbitos de responsabilidade exclusiva do Estado.

Lei 10.887/2004: recenseamento

O recadastramento dos servidores públicos foi introduzido na lei de forma sorrateira e pouco transparente. Talvez por isso, de modo a emendar este imbróglio institucional que durava desde 1997, e buscando legitimidade, foi criada a Lei 10.887/2004 de 18 de junho. Esta Lei é o diploma legal que regulamenta a Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003. Aproveitando a pertinência temática, o legislador introduziu uma importante inovação no

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

ordenamento jurídico: "A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no artigo 40, § 20 da Constituição Federal, procederá, no mínimo a cada cinco anos, a **recenseamento** previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime" (artigo 9°, inciso II), e a esse artigo somam-se as alterações estabelecidas pela Lei 8.212/1991 de 24 de julho. O parágrafo 4° do mesmo artigo surpreende pelo facto de **desaparecer da sua redação o termo recadastramento**: "Para efeito do disposto no *caput* deste artigo, O Ministério da Previdência Social e o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS procederão [...] ao **recenseamento** previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do regime geral de previdência social." (§ 4, art. 9° da Lei 10.887/2004)

Ressalte-se que a utilização do termo **recenseamento** reordena não só o sistema de controle da concessão e manutenção dos benefícios de Previdência dos regimes próprios, mas também o próprio regime geral de Previdência, adotando o princípio constitucional da participação democrática da sociedade brasileira em relação ao controle dos gastos públicos.

O Regime Geral em vigor tem exclusivamente o controle do pagamento de benefícios por meio do sistema de registos públicos. Até então, a Lei 6.015/73, que introduziu no ordenamento jurídico o Registro Civil de Pessoas Naturais, constituía a única fonte legislativa para o controle de nascimentos, casamentos e óbitos de responsabilidade exclusiva do Estado.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

A Lei 10.887/2004: regulamentação do recenseamento previdenciário

A Lei 10.887/2004 é o diploma legal que regulamenta a Emenda Constitucional nº 41 de 19 de dezembro de 2003. O legislador introduziu uma importante inovação no ordenamento jurídico: "A unidade gestora do regime próprio de previdência dos servidores, prevista no artigo 40, § 20 da Constituição Federal, procederá, no mínimo a cada cinco anos, a **recenseamento previdenciário**, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do respectivo regime" (artigo 9, inciso II), e a esse artigo somam-se as alterações estabelecidas pela Lei nº 8.212 de 24 de julho de 1991, determinadas no Artigo 69.

O parágrafo 4° do mesmo artigo surpreende pelo facto de desaparecer, da sua redação, o termo recadastramento: "Para efeito do disposto no *caput* deste artigo, O Ministério da Previdência Social e o Instituto Nacional do Seguro Social-INSS procederão [...] ao recenseamento previdenciário, abrangendo todos os aposentados e pensionistas do regime geral de previdência social" (§ 4, art. 9 da Lei 10.887/2004).

Lei 8.212/1991- regime geral / Lei 10.887/2004 – regime próprio

Recenseamento parece, assim, ser o termo adequado e legítimo. O disposto no parágrafo 4º, do artigo 69 da Lei 8.212/1991, referente aos aposentados e pensionistas do Regime Geral, e no inciso II do artigo 9 da Lei 10.887/2004, referente aos aposentados e pensionistas do Regime próprio da Previdência, determina a realização periódica do recenseamento pelo poder público, com a finalidade de verificar

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

quaisquer irregularidades ou falhas existentes na concessão e manutenção de benefício.

Numa primeira aproximação exegética, é possível afirmar que, da norma em estudo, não se extrai a aplicação de um preceito sancionador pelo incumprimento da obrigação de recadastrar. Sustenta-se, terminantemente, esta interpretação não apenas em virtude do sentido filológico do núcleo de ação - recadastrar - como também, e principalmente, pelo caráter constitucional que filtra a interpretação e aplicação de toda e qualquer norma do ordenamento jurídico brasileiro. Assim, a norma constante do referido artigo 9 da Lei 10.887/2004 e do parágrafo 4°do artigo 69 da Lei 8.212/91 parece estar baseada num parâmetro constitucional de extraordinário significado. O princípio da participação democrática é, pois, a teia normativa que deve prevalecer no processo de recenseamento de aposentados e pensionistas, que alguns parecem apostados em prejudicar, traduzindo a participação da sociedade civil, enquanto parceira do Estado, no processo de controle e fiscalização dos benefícios da Previdência concedidos e mantidos pelo Poder Público.

Recenseamento: significado e importância

O substantivo latino *censu* correspondia, no Império Romano, ao levantamento e registo feitos pelos censores, primeiro com a periodicidade de quatro anos e, posteriormente, cinco, dos cidadãos romanos e das suas propriedades (HOUAISS, 2002). A semântica dos termos — censo, recensear e recenseamento —, continua sendo a mesma do Império Romano. O prefixo *re*- tem a função de indicar uma ação que se repete. Na língua portuguesa, o radical *cens*-, mesmo na derivação por prefixação — recensear — não perdeu o seu significado

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

de origem, logo recensear significa repetir o censo. O termo recenseamento deve-se à periodicidade exigida pela lei para que o Estado mantenha o seu controle e a sua fiscalização, logo fazer o recenseamento da população significa voltar a fazer o censo de uma determinada população. Quantos aos objetivos do recenseamento de aposentados e pensonistas, nos termos da Lei, já está claro que é controlar e fiscalizar a movência de vida e de morte desta população de aposentados e pensionistas que representa um custo a quem deve pagar pelo direito de aposentação ou de pensão.

Obedecendo-se ao eixo analítico dos direitos constitucionais, foi necessário traçar o percurso das Leis que suportam este artigo, de modo a fundamentar a hipótese da ineficiência da gestão pública em matéria de recadastramento por via de uma legislação que, embora reconheça a obrigatoriedade de respeitar os direitos sociais do cidadão, produz, no entanto, um efeito paradoxal.

Para este artigo foram consultadas as normas que estão na Constituição Federal do Brasil (1988) concretamente os artigos: 1, 5, 6, 7, 37, 40, 201 e 236, considerando, logo de início, os títulos I e II com o propósito de depreender os dois institutos — recadastramento e recenseamento. Esta consulta trouxe à superfície o complexo sistema de leis ligadas aos Direitos Humanos, ao princípio da dignidade humana, aos Direitos Sociais e à Previdência Social.

O "princípio da dignidade da pessoa humana" faz parte integrante dos Princípios Fundamentais consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil (inciso III do artigo 1º do Título I) e é o vetor máximo de nossa hermenêutica constitucional. Numa primeira aproximação, é preciso pensar o significado deste princípio, pertença de qualquer pessoa, que, ao longo do tempo, se tornou a garantia mais

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

importante do ser humano face ao Estado e contra a opressão de grupos sociais ou outras pessoas. Ele é um valor moral e espiritual inerente à pessoa humana. É, portanto, o epicentro do ordenamento jurídico a evidenciar a existência de um estandarte mínimo de garantias e direitos materiais e morais para cada ser humano, independentemente da sua condição de vida, constituindo-se em valor absoluto do Estado democrático e social de direito. É o único direito absoluto porque, no caso concreto, havendo confronto com outros direitos, ele sempre prevalecerá.

O artigo 5 do capítulo I- Dos Deveres Individuais e Coletivos, do título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais – inaugura na Constituição brasileira "os direitos chamados de direitos de primeira geração". Esta classificação surgiu com o constitucionalismo liberal, como resposta ao Estado absolutista, e foi influenciada pela Revolução Francesa e pela Independência dos Estados Unidos. Refere-se aos direitos individuais de cada ser humano que tem o dever de se defender contra as possíveis ingerências e abusos do Estado. São exemplos de direitos fundamentais de primeira geração o direito à vida, à liberdade, à propriedade, à liberdade de expressão, à participação política e religiosa, à inviolabilidade de domicílio, à liberdade de reunião, entre outros.

É relevante observar o inciso II do artigo 5 do capítulo I do título II, segundo o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". Estamos, obviamente, perante um mecanismo que tem como consequência que toda a lei obedeça à própria Constituição. Este é o princípio da legalidade como garantia do cidadão face ao Estado. Mais uma vez esta legalidade obedece à estrita observância dos fundamentos e objetivos da Carta da República.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Na Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, que teve lugar em San José da Costa Rica, em novembro de 1969, foi assinada a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de que o Brasil é signatário, tendo introduzido os seus princípios no ordenamento jurídico brasileiro, por meio do Decreto 678/92 de 6 de novembro.

No texto da citada Convenção pode-se ler: "Os Estados Partes nesta Convenção comprometem-se a respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição, sem discriminação alguma por motivo de raça, cor, sexo, idioma, religião, opiniões políticas ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social".

O direito humano existe, ainda que de forma intuitiva, na consciência do cidadão comum sem conhecimentos jurídicos, que lhe sente a ausência, mesmo que não consiga nitidamente compreendê-lo. É um fenômeno intrínseco da personalidade humana. O homem busca a materialidade daquilo que sente. O direito humano é substância sem regra para ser reconhecido. Decorre da convivência de infinitos atributos da personalidade, de modo que cada sujeito com suas idiossincrasias merece a tutela do Estado como forma de superação dos preconceitos e incompreensões sociais.

Por sua vez, o artigo 6 do Capítulo II – *Dos Direitos Sociais* – do Título II apresenta os chamados "direitos de segunda geração", elencando um conjunto de direitos sociais que, um pouco por todo o mundo, foram consagrados nas Constituições dos países, em resultado das lutas de classe. São direitos sociais: "a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição" (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 64/2010 de 4 de fevereiro).

Para reconstituir a trajetória e a história linear jurídica da Previdência Social no Brasil, é necessário um breve histórico do marco legislativo, considerando, genericamente, os Direitos Sociais e não especificamente a Previdência Social.

CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988: O NORTE DOS DIREITOS HUMANOS

A Constituição Brasileira de 1988, ao tratar das dimensões dos direitos humanos fundamentais, aborda a questão da Previdência, no que diz respeito ao regime jurídico de proteção dos direitos humanos destinados aos servidores públicos. Tem como referencial a Convenção Americana de Direitos Humanos, assinada em San José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, posteriormente ratificada, no Brasil, pelo Decreto 678/92 de 6 de novembro.

O artigo 40° da Constituição Federal de 1988 consagra que "aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, [...] é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas" (1988). Também o artigo 201, referente à organização da Previdência Social, postula que esta tem "a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial" (1988).

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Para tanto, estabelece o ordenamento jurídico brasileiro que a proteção dada pela Previdência às pessoas que não possuem vínculo com a Administração Pública deve ser realizada por meio de um conjunto de regras e capitaneada por uma entidade pública com quem tais pessoas fixam o vínculo jurídico, conforme os princípios da Convenção Americana de Direitos Humanos, ratificada, no Brasil, como atrás referido, em 1992. A entidade pública consagrada no ordenamento jurídico brasileiro para esse efeito é o denominado Instituto Nacional do Seguro Social-INSS.

O conjunto de regras que regula o Sistema de Previdência brasileiro está consolidado em dois diplomas legais — a Lei 8.212/91 de 24 de julho, que institui o plano de custeio da Previdência Social e a Lei 8.213/91 de 24 de julho, que institui o regime geral de Previdência Social, discriminando as coberturas, os sinistros e as hipóteses de filiação. Quanto aos regimes próprios, estes são previstos para dar resposta à Proteção Social dos Servidores Públicos pelos diversos elementos da federação. Por conseguinte, os estados, os municípios, o Distrito Federal e a União, através de legislação específica, criam o Regime de Previdência no qual se inserem os seus servidores públicos.

É, precisamente, este universo de aposentados e pensionistas, abrangidos pelo Regime de Previdência Social, que é afetado pela exigência, por parte do Poder Público, de se recadastrarem, cumprindo, deste modo, o objetivo de fornecer prova de vida. Esta exigência gera efeitos contraditórios que, além do mais, vão, indubitavelmente, de encontro ao próprio ordenamento jurídico.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

DA PESSOA JURÍDICA "PÚBLICA" DE DIREITOS PRIVADOS

O Código Civil brasileiro, consignado na Lei 10,406/2002 de 10 de janeiro, no seu artigo 45°, estabelece, já, "a existência legal das pessoas jurídicas de direito privado com a inscrição do ato constitutivo no respectivo registro, precedida, quando necessário, de autorização ou aprovação do Poder Executivo". O Registro Civil de Pessoas Naturais foi instituído pela Lei 6.015/73 de 31 de dezembro, que recebeu nova redação pela Lei 6.216/75 de 30 de junho, e foi reconduzida pelo Artigo 236, parágrafos 1º e 2º da Constituição Federal de 1988. Entre o Registro Civil de Pessoas Naturais-RCPN e os Órgãos do Governo existe, portanto, uma íntima relação jurídica que se foi fortalecendo graças ao contributo de outras instituições como: o Instituto Nacional de Seguro Social-INSS; o Instituto Nacional da Previdência Social-INPS; o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social-INAMPS; o Ministério da Previdência e Assistência Social-MPAS; o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão-MPOG; a Secretaria de Fiscalização da Tecnologia da Informação-SEFTI; o Tribunal de Contas da União; e a Coordenadoria Geral da União-CGU.

Estas instituições têm ligação com os Sistemas de Informação referentes às pessoas tomadas em caráter jurídico e natural, a saber: Sistema Informatizado de Controle de óbitos-SISOBI; Sistema de Informação-SI; Tecnologia da Informação-TI; Sistema Unificado de Benefício-SUB; Sistema de Informação de Mortalidade-SIM e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

POLÍTICAS PÚBLICAS

Numa breve passagem pela bibliografia acerca do compromisso da Gestão Pública com as políticas públicas, verificamos que estas se foram autonomizando, quer na Europa quer nos Estados Unidos, a partir, sobretudo, de meados do século XX. Para tal contribuiu, nomeadamente, o norte-americano Lasswell que, em 1936, publicou a obra Politics - Who Gets What, When, How, onde defende que a ciência política é uma ciência do poder que tem por objeto a conquista e conservação do poder e pode ser entendida como um jogo de soma zero. Facilmente se percebe que Lasswell (1936) introduz na sua argumentação uma nota de ironia em relação ao Estado, guando se interroga sobre quem sai a ganhar e o quê ou quando.

A construção de uma área disciplinar específica, englobando a política pública, no entanto, ocorreu em meados do século passado, com a publicação de The Governmental Process (Truman, 1951) e de Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method (Lasswell & Lerner 1951). O início dos estudos acerca das políticas públicas, no Brasil, deu-se um pouco mais tarde, no final dos anos setenta, princípio dos anos oitenta do século XX.

Na verdade, este novo objeto de ciência foi ganhando expressão devido à influência do mercado capitalista de produção em países centrais cuja classe hegemónica era a burguesia e cujo entendimento de modernidade estava associado ao desenvolvimento do capitalismo. Segundo Sousa Santos (2000), o capitalismo tornou-se um vetor de desenvolvimento que ocorreu em três períodos.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

O primeiro período corresponde ao do capitalismo liberal, no século XIX; o segundo ao do capitalismo organizado, que atinge o seu ponto alto no período entre as duas guerras e nas duas primeiras décadas do pós-guerra; e o terceiro ao do capitalismo desorganizado, com início nos finais dos anos 60 do século XX, prolongando-se até à atualidade (Sousa Santos, 2000). As especificações destes três períodos ajudam a perceber a relação que, na modernidade, se estabeleceu entre Poder jurídico e Estado liberal, em que os princípios éticos de ordem jurídica perderam espaço e o Direito positivo potenciou e agilizou os dispositivos da regulação do mercado.

O sistema racional de leis, que emana do Estado, legitima, juridicamente, a Administração Pública. O Direito formal e racional garante a vontade do Estado pensado como agente de vontade e poder. O Direito moderno, de acordo com o pensamento de Weber (1992), decorre de um ato de vontade, sendo o Estado o agente dessa vontade (Sousa Santos, 2000). O Estado mínimo do constitucionalismo liberal contém em si as sementes do Estado-Providência, benevolente, do capitalismo civilizado (Santos Santos, 2000).

A GESTÃO PÚBLICA

A Gestão pública não se resume a uma mera questão de eficiência e eficácia; na realidade, ela envolve, igualmente, questões de legalidade e legitimidade. Não se trata, apenas, de uma gestão interna, mas, também, e antes de tudo, de uma gestão externa de um contexto sociopolítico complexo. Esta complexidade advém das intermináveis necessidades dos cidadãos de todas as classes e de todas as regiões,

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

principalmente nos países em desenvolvimento (Kickert & Stillmann, 1999, apud Matias-Pereira, 2012). A Constituição Federal de 1988 instituiu a descentralização e a participação como eixos centrais do processo de democratização da gestão pública brasileira, nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal. Os Conselhos Gestores tornaram-se o novo *locus* de articulação política em busca da definição e formulação de **políticas públicas**.

Dados estatísticos

Pessoas de 15 anos ou mais de idade, aposentadas e/ou pensionistas na semana de referência, por sexo e condição de atividade na semana de referência - Condição de atividade: Total - Ano 2013

Condição de atividade: Total - Ano 2013							
Brasil e	Aposentadas e/ou pensionistas	Variável					
Unidad e da Federa ção		Pessoas de 15 anos ou mais de idade, aposentadas e/ou pensionistas na semana de referência (Mil pessoas)			Pessoas de 15 anos ou mais de idade, aposentadas e/ou pensionistas na semana de referência (Percentual)		
		Total	Homes	Mulleres	Total	Homes	Mulleres
Brasil	Total	26.768	11.533	15.235	100,00	43,09	56,91
Rio de Janeiro		2.463	1.015	1.448	100,00	41,21	58,79
Brasil	Somente aposentadas	19.869	10.649	9.220	74,23	39,78	34,44
Rio de Janeiro		1.744	953	791	70,81	38,71	32,1
Brasil	Somente pensionistas	4.703	564	4.139	17,57	2,11	15,46
Rio de Janeiro		556	47	509	22,57	1,91	20,66
Brasil	Aposentadas	2.196	320	1.876	8,20	1,20	7,01
Rio de Janeiro	e pensionistas	163	15	148	6,62	0,59	6,03

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Tratando-se o tema do sujeito passivo da ação – os aposentados e pensionistas brasileiros. Tomaram-se como base os dados estatísticos

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. Pela população geográfica do Rio de Janeiro, no ano de 2013. (Pirâmide etária: a partir dos 15 anos, até 100 anos ou mais, Total de Homens: 7.625.679, Total de Mulheres: 8.364.250)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo, foram apresentados exemplos que ilustram a ineficiência da Gestão Pública brasileira relativamente ao exercício da atividade de controle de óbitos. Nesse sentido, este artigo pode constituir um contributo válido para a tarefa, necessária e relevante, de devolver à Administração Pública a responsabilidade do controle de óbitos, no país, e, assim, libertar o cidadão do indevido e inusitado ónus de provar que está vivo por meio da prática de recadastramento.

Paradoxalmente, o recadastramento configura uma situação de legitimação do incumprimento das leis, transferindo para os cidadãos uma função que é da exclusiva responsabilidade do Poder Público, como provam vários diplomas legais como a Lei 6.015/73 de 31 de dezembro, que cria o Registro Civil de Pessoas Naturais – RCPN; a Lei 8.935/94 de 18 de dezembro, designada por lei dos cartórios; a Lei 8.212/91 de 24 de julho, A Lei Orgânica de Seguridade Social- LOSS; ou o Decreto 3.048/99 de 6 de maio. Por fim, o § 4, art. 9 da Lei 10.887/2004

Este é, também, o entendimento do Tribunal de Contas da União que, nos Acórdãos 2.349/2006 de 13 de dezembro e 2.812/2009 de 25 de novembro, detetaram várias falhas no funcionamento do SISOBI, criado em 19 de março de 2001, sistema posto em prática para indicar

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

nomeadamente os prejuízos para os cofres públicos brasileiros resultantes do facto de haver um número elevado de pagamentos de pensões e reformas a familiares de pensionistas e reformados já falecidos mas cujo óbito não é do conhecimento das autoridades competentes. Muitas dessas falhas decorrem do incumprimento do estipulado nos vários diplomas legais, e de uma falta de articulação entre o SISOBI e o INSS.

As características e os sintomas de um insidioso e substitutivo sistema de controle de gastos da Previdência, regidos por um modelo normativo inadequado, têm como finalidade contornar a ineficácia da máquina pública, no que diz respeito ao efetivo funcionamento do SISOBI e do Sistema de Informação de Registros Civis – SIRC.

Nesse sentido, foi determinante considerar o caráter inadequado do controle do sistema de recadastramento dos aposentados e pensionistas, a partir da constatação da ineficiência na integração do Sistema de Tecnologia da Informação com a Secretaria de Fiscalização da Tecnologia da Informação-SEFTI, com o Sistema Informatizado de controle de óbitos-SISOBI e o Sistema de Informação de Registros Civis – SIRC. Sendo mais um sistema criado, em 25 de maio de 2011. Sendo mais uma prova contundente de que os sistemas não funcionavam

O Sistema de Informação de Registros Civis não recebe do Estado a informação referente ao controle de óbitos. Por outras palavras, o Estado brasileiro, que é quem tem o dever de informar os serviços competentes relativamente à ocorrência de óbitos, de acordo com o estabelecido no ordenamento jurídico, e não transferir esse dever para

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

os aposentados e pensionistas, de forma autoritária, impondo-lhes a obrigação de recadastramento como prova de vida.

REFERENCIAS

- Carvalho Filho, J.S. (2000) *Manual de Gestão Pública Contemporânea* (3ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Castro, R. B. (2006). Eficácia, Eficiência e Efetividade na Administração Pública. In: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração- ANPAD (org). *Anais do XXX* Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação. Salvador: BA.
- Coltro, A. (2005). *Os Clássicos: As funções Administrativas*. Piracicaba: Universidade de S. Paulo.
- Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.
 httm. Acesso em: 13 de dezembro de 2013.
- Decreto nº 564, de 1 de maio de 1969 (1969). Estende a Previdência social ao trabalhador rural. Brasília, 1969. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-564-1-maio-1969-376804-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 30 de setembro de 2013.
- Decreto nº. 678, de 6 de novembro de 1992 (1992). Dispõe sobre a promulgação da Convenção Americana Sobre Direitos Humanos.

 Brasília, 1992. Disponível em:

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm. Acesso em: 1 de junho de 2014.

- Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999 (1999). Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília, 1999.

 Disponível em:

 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm.

 Acesso em 13 de dezembro de 2014.
- Convenção Americana de Direitos Humanos. Pacto de San José da Costa Rica (1969) Promulgado pelo Decreto 678, de 6 de dezembro de 1992. Brasília. Disponível em: http://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acesso em: 28 de julho de 2014.
- Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005 (2005). Dispõe sobre Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. Brasília, 2008/2009. Acesso em: 10 de maio de 2014. Disponível em:

http://www.gespublica.gov.br/folder_legislacao/documento_ref erencia2009_29abr.pdf*Decreto nº 7.141, de 29 de março de 2010* (2010). Atualização de dados cadastrais dos aposentados e pensionistas da União que recebem proventos ou pensões à Conta do Tesouro Nacional, constantes do Sistema Integrado da Administração de Recursos Humanos-SIAPE, de que trata o art. 9º da Lei nº 9.527 de 10 de dezembro de 1997. Brasília-Br. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7141.htm. Acesso em: 10 de março de 2014.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Decreto nº 7.862, de 8 de dezembro de 2012. Delega competência aos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Defesa para disciplinar o recadastramento dos aposentados e dos pensionistas da União que recebem recursos à conta do Tesouro Nacional constantes do Sistema Integrado Administração de Recursos Humanos - SIAPE, dos militares inativos e pensionistas das Forças Armadas, e dos anistiados políticos, civis e militares, e seus dependentes, de que trata a Lei no 10.559, de 13 de novembro de 2002. Brasília-Br. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011- 2014/2012/Decreto/D7862.htm. Acesso em: 10 de março de 2014.

Decreto nº 41.721, de 25 de junho de 1957 (1957). Promulga as Convenções Internacionais do Trabalho de nº11,12,13,14,19,26,29,81,88,89,95,99,100 e 101, firmadas pelo Brasil e outros países em sessões da Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho.

Disponível em:

http://www.planalto.gov.br./ccivil_3/decreto/Antigos/D41721. htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2015.

Decreto nº 83.740, de 18 de julho de 1979 (1979). Institui o Programa

Nacional de Desburocratização e dá outras providências.

Brasília, 1979, Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/decreto/D83740.htm.

Acesso em: 4 de maio de 2014.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- Denhardt, R. B. (2012). *Teorias da Administração Pública* (6ª ed.). São Paulo: Cengarge Learning.
- Dias, R. & Matos, F. (2012). *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas.
- Diniz, P. (2000). *Lei n. 8.112*: regime jurídico único (Atualizada, comentada, manualizada, revisada) (5ª ed.). Brasília: Brasília Jurídica.
- Drucker, P. (1975). Administração: responsabilidades, tarefas e práticas. São Paulo: Pioneira. Biblioteca pioneira da administração e negócios.
- Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (1998). Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil-3/constituicao/Emendas/Emc/emc19htm. Acesso em 15 de janeiro de 2015.
- Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998 (1998).

 Dispõe sobre as modificações do sistema de previdência social, estabelece normas de transição e outras providências. Brasília, 1998.

 Disponível em:

 http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/constituicao/Emendas/Emc/emc20.htm. Acesso em: 15 de agosto de 2013.
- Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003 (2003).

 Dispõe sobre os critérios e valores do cálculo das pensões e outras providências. Brasília, 1998. Disponível em:

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- http://www.planalto.gov.br/ccivil_3/constituicao/Emendas/Emc/emc41. Acesso em: 15 de agosto de 2013.
- Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005 (2005). Dispõe sobre alterações, feitas nos artigos 37, 40, 195 e 201 da Constituição Federal, sobre previdência social e outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil/3/onstituicao/Emendas/Emc/emc47. Acesso em 13 de dezembro de 2014.
- Fayol, H. (1978). Administração industrial e geral (9ª ed.). (I., Bojano & M. Souza.Trad.). São Paulo: Atlas. (Obra original publicada em 1916).
- Freitag, B. (1986). *Escola, Estado e Sociedade* (4ª ed.). São Paulo: Moraes.
- Houaiss, A. (2002) *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Lasswell, H. D. (1936). *Politics Who Gets What, When, How.*Disponível em:

 http/www.policysciences.org/classics/politics.pdf. Acesso em:

 10 de janeiro de 2014.
- Lasswell, H. D. & Lerner D. (Eds.) (1951). *Policy Sciences Recent Developments in Scope and Method*. Stanford: Stanford University Press.
- Lei nº 3.807, de 23 de agosto de 1960 (1960). Dispõe sobre a Lei Orgânica da Previdência Social. Brasília-Br, 139º da Independência e 72º da República. Disponível em:

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3807.htm. Acesso em: 10 de março de 2014.

- Lei nº 5.316, de 14 de setembro de 1967 (1967). Integra o seguro de acidente de trabalho na Previdência Social e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1997/.%5C19
 67%5C5316.htm. Acesso em: 25 de agosto de 2013.
- Lei nº 6.015 de 31 de dezembro de 1973 (1973). Dispõe sobre os Registros Públicos. Brasília, 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6015compilada.htm
 . Acesso em: 13 de dezembro de 2013.
- Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1960 (1960). Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.

 Brasília-Br. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6216.htm. Acesso em: 12 de agosto de 2013.
- Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (1991). Dispõe sobre a organização da Segurança Social e o Plano de Custeio. Brasília, 1991. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8212-24-julho-1991-363647-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.
- Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991 (1991). Dispõe sobre Planos de Benefícios da Previdência Social. Brasília, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- Lei nº 8.870, de 15 de abril de 1994 (1994). Altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Altera dispositivos das Leis nº 8.212 e nº 8.213, de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília-Br. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8870.htm. Acesso em: 12 de agosto de 2013.
- Lei nº 8.935, de 18 de novembro de 1994 (1994). Regulamenta o artigo 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios). Brasília, 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8935.htm. Acesso em: 15 de janeiro de 2015.
- Lei nº 9.527, de 10 de novembro de 1997 (1997). Altera dispositivos das Leis 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 2.180, de 5 de fevereiro de 1954, e dá outras providências. Brasília-Br. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19527.htm. Acesso em: 12 de agosto de 2001
- Lei nº 9.528, de 10 de novembro de 1997 (1997). Altera dispositivos das Leis 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, e dá outras providências. Brasília-Br. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9528.htm. Acesso em 12 de agosto de 2013.
- Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998 (1998). Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União,

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS - December 2015

- dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.

 Disponível em:

 http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9717.htm. Acesso em 15 de janeiro de 2015.
- Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997 (1997). Dispõe sobre o Regime Próprio da Previdência Social. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9527.htm. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.
- Lei nº 9.528 de 10 de dezembro de 1997 (1997). Dispõe sobre o Regime Geral da Previdência Social. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9528.htm. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.
- Lei nº 10.446 de 10 de janeiro de 2002 (2002). Dispõe sobre a instituição do Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/10406.htm. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.
- Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004 (2004). Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.887.htm. Acesso em: 10 de janeiro de 2014.
- Lodi, J. (1977). *História da Administração* (5ª ed.). São Paulo: Biblioteca pioneira da administração e negócios.
- Matias-Pereira, J. (2012). Manual de Gestão Pública Contemporânea: análise dos efeitos das mudanças de paradigmas na administração pública brasileira (4a ed.). São Paulo: Atlas.

UMA REFLEXÃO DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA COM INSERÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NA DEFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA. COMO EFEITO, O RECADASTRAMENTO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS BRASILEIROS — Arcenio Fihlo, Asunción López-Arranz, Isabel Novo Corti

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- Matos, Fernanda (2012). *Políticas Públicas: princípios, propósitos e processos*. São Paulo: Atlas.
- Motta, C. A. (2005). *Manual prático dos tabeliães*. (9ª ed.). Rio de Janeiro: Forense.
- Nascente, A. (1967). *Dicionário da língua portuguesa* (4t., 2° Tomo, D-O). Brasil: Imprensa Nacional.
- Portaria 269 de 25 de maio de 2011 (2011). Diário Oficial da União.

 Brasília, 2011. Disponível em:

 http://www.inmetro.gov.br/legislacao/rtac/pdf. Acesso em: 5

 de abril de 2014.criação do Sistema Nacional de Informações de

 Registro Civil-SIRC
- Portaria 847 de 19 de março de 2001 (2001). Disponível em: http://www.dataprev.gov.br/sisobi/arquivos/portaria.htm.

 Acesso em 4 de maio de 2014. Criação do Sistema Informatizado de Controle de óbitos-SISOBI
- Resolução nº 23.335, de 22 de fevereiro de 2011 (2011). Dispõe sobre nova sistemática do eleitor, mediante incorporação de dados biométricos. Brasília, 2011. Disponível em: http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/normas-editadas-pelo-tse/resolucao-no-23-335-de-22-de-fevereiro-de-2011-brasilia-df. Acesso em: 5 de abril de 2014.
- Resolução nº 141, INSS/PRES, de 2de março de 2011 (2011). Regulamenta a comprovação de vida e renovação de senha por parte dos beneficiários, bem como a prestação de informações por meio das instituições financeiras pagadoras de benefícios aos beneficiários e ao INSS. Brasília. 2011. Disponível em:

UMA REFLEXÃO DA POLÍTICA PÚBLICA BRASILEIRA COM INSERÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NA DEFICIÊNCIA DA GESTÃO PÚBLICA. COMO EFEITO, O RECADASTRAMENTO DOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS BRASILEIROS — Arcenio Fihlo, Asunción López-Arranz, Isabel Novo Corti

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/INSS-PRES/2011/141.htm. Acesso em: 20 de julho de 2014.

- Resolução *nº 381, INSS/PRES, de 23 de janeiro de 2014* (2014). Dispõe sobre comprovação de vida e renovação de senha por parte do beneficiário, por meio das Instituições Financeiras. Brasília, 2014. Disponível em http://www3dataprev.gov.br/sislex/paginas/72/INSS-PRES/2014/381.htm. Acesso em: 4 de maio de 2014.
- Sousa Santos, B. (2000). A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência. In: *Coleção para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática* 1, pp. 23-54. São Paulo: Cortez.
- Taylor, F.W. (1992). *Princípios da Administração Científica*. (A. V. Ramos Trad.). São Paulo: Atlas.
- Truman, D. B. (1971). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. (2^a ed.). New York: Alfred A. Knopf.

A CRISE ECONÓMICA E A EMIGRACIÓN GALEGA A SUÍZA

Jose Picatoste¹⁷

Resumo

Neste traballo analizase, dentro das comunidades migrantes galegas, a emigración galega a Suíza e a idea de retorno que teñen non só eles senón tamén os seus fillos. Comezase cunha análise histórica da emigración en xeral e da emigración galega ao país helvético en particular, analízanse o datos relativos aos movementos migratorios en Galicia por provincias e unha referencia aos sentimentos das comunidades migrantes nas súas relacións nos contornos de acollida. Así, mediante una metodoloxía estatística descritiva, na contorna dos fluxos de migracións Galegas, os resultados apuntan cara a necesidade de contextualizar as migracións nacionais e rexionais, nun marco máis amplo, transnacional. Por outra banda as interdependencias no terreo económico e financeiro dos países deben ser tidos en conta. no que a interdependencia e a globalización afectan ás variables propias dos territorios rexionais e das persoas que neles habitan.

Palabras Clave: - Crise económica, migración a Suíza, Galicia

¹⁷ xose92@gmail.com Estudiante de doctorado en la Universidad Autónoma de Madrid. España. Graduado en Economía e Master en Migracións Internacionais. Investigación, Políticas Migratorias e Mediación Intercultural, pola Universidade da Coruña. Master en Formación do Profesorado de Ensinanzas Medias, Formación Profesional e Bacharelato e ensinanzas de idiomas pola Universidade Internacional de Valencia.

INTRODUCIÓN

España pasou nos últimos anos de ser un país emisor de migrantes a ser un país receptor, por mor do forte desenvolvemento económico nos primeiros anos do século XXI. Gran parte das persoas migrantes proceden de contornos rurais, sendo esta unha característica tanto dos inmigrantes que foron acollidos como dos españois que emigraron nas décadas dos 50 e 60 do século XX.

O caso de Galicia foi especialmente coñecido pola inmigración, ata o punto de que conformáronse importantes comunidades galegas no estranxeiro, que en moitos casos perduran na actualidade.

Situación en España

No relativo ás migracións exteriores, a poboación española entrou nunha fase de forte mobilidade a partires de 1959 mudando o destino da emigración, que abandonou o cedeu en súas dirección tradicionais (principalmente América Latina) para centrarse cara a Europa. As táboas 1 e 2 amosan os datos máis relevantes na evolución histórica dende 1959 ata 1972. Este traballo está realizado conforme ás cifras oficiais¹⁸.

Los expertos calculan que, superando ampliamente las cifras oficiales, más de tres millones de españoles emigraron a partir de entonces a países centroeuropeos. Los principales destinos fueron Alemania, Francia y Suiza." (Sonia Marín Pérez, 2012, Tese

¹⁸ Algúns autores consideran que houbo fluxos non rexitrados, tal e o caso de Martín Pérez (2012), que indica que: "El 28 de noviembre de 1956 se firmó el acuerdo Hispano-Belga sobre Emigración. Este fue, sin duda, el pistoletazo de salida oficial de la llamada emigración española a Europa, que abarcó, sobre todo, el periodo comprendido entre 1956 y 1975. El inicio de esta etapa coincidió con el fin de la Operación Patria, ocaso de la emigración española a Ultramar, y que consistió en unos barcos fletados por el gobierno de Franco, llenos de españoles que retornaban, con más o menos éxito, de hacer las Américas.

Total Saldo Migratorio (1959-1972) e Detalle da Emigración por Países de Destino (1970-1972)

Os estímulos máis fortes foron o Plan de Estabilización do xa citado ano 1959 e a forte prosperidade que comezou en Europa a partires da entrada en vigor do Tratado de Roma polo que se creou a Comunidade Económica Europea (C.E.E.). É interesante destacar que a saída dun gran volume de man de obra española nos anos da recesión de 1959 a 1961 supuxo un dos factores máis importantes para o éxito a curto prazo do Plan de Estabilización. Sen a espita da emigración, o paro e España haberíase elevado a cifras moi importantes, as remesas de emigrantes non haberían chegado aos valores que chegaron e, tal vez, haberíase producido un retroceso nas medidas estabilizadoras.

Tras o máximo acadado no saldo total de migracións externas no ano 1961, en 1962 iniciouse xa a caída das cifras netas de saídas, pero sen que o crecemento económico español dos anos sesenta chegase a absorber as súas propias reservas de man de obra.

Tamén compre facer referencia ás migracións de tempada que teñen como aliciente os altos xornais pagados en Francia polos traballos, de moita dureza e xornadas moi longas, na recollida das colleitas que requiren un grande volume de man de obra (especialmente na vendima). Ao chegar a época da colleita grandes continxentes de obreiros emigraban nesas datas, principalmente a Francia, durante un período de tempo variable, case nunca maior aos tres meses.

Rurality and poverty in the euro-region Galicia-North of Portugal: effects of the economic crisis - ISBN 978-84-606-9270-6 Pg. 144

doutoral titulada "La representación social de la emigración española a Europa (1956-1975). El papel de la televisión y otros medios de comunicación".

Por último, como xa se apuntou antes, é interesante subliñar a importancia que na balanza de pagos chegaron a ter es remesas dos traballadores no estranxeiro e os retornos dos emigrantes de tempada.

A emigración a Europa cesou coa crise de 1973. O 6 de outubro de 1973, día do Yon Kipur, ou do Perdón para os xudeus, as tropas dos países árabes veciños lanzaron unha ofensiva a gran escala contra Israel. Despois de tres semanas de loita, os israelís (contando coa axuda dos Estados Unidos) conseguiron restablecer a súa hexemonía. Esta breve guerra iba deixar un rastro profundo e non só no Próximo Oriente.

Os países árabes, sabendo o apoio que os países occidentais deron ao estado hebreo, decidiron utilizar o petróleo como arma económica e bloquearon os envíos previstos aos países que apoiaban a Israel.

Os prezos triplicáronse en moi poucas semanas (por exemplo, o barril de petróleo pasou de 3 dólares en outubro de ano 1973 a 11'70 dólares en xaneiro de 1974) e aínda aumentaron máis nos anos seguintes. Foi o detonante do fin da época dourada —a longa etapa de crecemento económico que seguiu á segunda guerra mundial- que naqueles intres sufría a crise do sistema monetario internacional e as conseguintes presións inflacionistas.

No ano 1979 chegou a segunda crise do petróleo debido ao derrocamento do Sah e a instalación dun réxime de base relixiosa no Irán, un dos principais países produtores do mundo e o inmediato estoupido dunha guerra aberta entre ese país e o seu veciño Iraq, asimesmo gran produtor. De novo os prezos multiplicáronse, de 12,7 dólares o barril ao principio de 1979 pasouse a 26 dólares ao principio de 1980 e a 37 dólares a finais dese mesmo ano.

Táboa 1. Datos históricos saldo migratorio

ANOS	SAÍDAS	RETORNOS	SALDO
1959	55.130	41.309	13.821
1960	73.431	35.308	38.123
1961	115.372	7.815	107.557
1962	142.505	45.844	96.661
1963	134.541	52.230	82.311
1964	192.999	112.871	80.128
1965	181.278	120.678	60.600
1966	141.997	143.082	-1.085
1967	60.000	85.000	-25.000
1968	85.662	67.662	18.000
1969	112.205	43.336	68.869
1970	105.538	39.864	65.674
1971	120.984	50.636	70.348
1972	110.369	70.000	40.369

Fonte: Ramón Tamames. Estrutura Económica de España, tomado a súa vez do Instituto Español de Emigración.

Táboa 2. Evolución histórica emigración por países de destino

DESTINO	1970	1971	1972
Alemaña	40.658	30.317	23.271
Francia	22.727	24.266	21.795
Suíza	26.777	51.751	55.746
Holanda	6.373	5.922	2.084
Outros países	1.122	1.446	960
TOTAL EU	97.657	113.702	103.856
ULTRAMAR	7.881	7.282	6.513
TOTAL	105.538	120.984	110.369

Fonte: Ramón Tamames. Estrutura Económica de España, tomado a súa vez do Instituto Español de Emigración.

Unha vez superada a crise económica, España converteuse nun país de inmigrantes en lugar de emigrantes. Esta situación cesou coa actual crise económica derivada, entre outras cousas, polo estoupido da burbulla inmobiliaria e a creba de Lehman Brothers.

A emigración volve a aparecer aínda que agora ten un perfil diferente porque é xente nova e cualificada a que sae buscar traballo lonxe das nosas fronteiras.

Nos apartados que veñen a continuación analízanse datos para años máis próximos e mesmo actuais, así como detalle para Galicia e por provincias.

REFERENCIAS A VIDA COTIÁ, AO PROBLEMA DA INTEGRACIÓN, A IDEA DO REGRESO

A emigración Galega a Suíza

Centrándonos no tema das comunidades migrantes galegas, analizamos aquí un aspecto concreto como son os emigrantes galegos a Europa, concretamente a Suíza, e que retornaron.

Eliximos Suíza porque Galiza está ligada antes da emigración galega xa que no IX Congreso de Nacionalidades Europeas celebrado en Berna no ano 1933, baixo a representación de Plácido Castro, en nome do Partido Galeguista, leu unha memoria redactada por Vicente Risco para explicar que era o pobo galego. No marco dese IX Congreso de Nacionalidades Europeas, Galiza foi recoñecida como nación europea.

A emigración galega cara a América e a Castela tivo, a partir de 1960, un novo destino: Europa e, dentro dela, principalmente Alemaña, Suíza e Inglaterra. A chegada dos galegos a Suíza a partir dos anos sesenta debe verse no contexto da política migratoria exterior española e Suíza. Compre lembrar que, despois da segunda guerra mundial, os estados interviñeron para canalizar o fluxo migratorio dun xeito que ata entón resultaba inusual. É un dos trazos fundamentais das migracións do sur cara ao centro e norte de Europa nos anos da guerra fría. (Galiza en Suíza. Aspectos dunha emigración. Luis Manuel Calvo Salgado. Elisabeth Graf. Marianne Helfer Herrera Erazo. Xurxo Martínez Crespo. CIG e Ministerio de Trabajo, citado a través de Journal of Contemporary Galician Studies. Galicia 21. Issue C. 2011)

A finais dos anos cincuenta o modelo autárquico español estaba esgotado, O plan de estabilización do ano 1959 xa nomeado, favoreceu

a exportación da man de obra nos anos seguintes. Asináronse varios tratados con diversos países europeos para facilitar e regular a emigración cara a eles e un deles foi o tratado con Suíza. O estado español intentaba reducir a enorme demanda de postos de traballo que dábase no mercado laboral interior.

Para Suíza, Italia deixou de ser o país ideal para buscar man de obra barata, como de feito fora dez anos antes. O goberno italiano e os traballadores procedentes dese país demandaban cada vez máis cousas e para Suíza estas esixencias facían que a emigración italiana fora menos rendible que no pasado. É neste contexto onde compre entender o tratado entre Suíza e España que se asinou o 2 de marzo de 1961.

Neste tratado formuláronse as condicións xerais nas que deberíanse enmarcar a emigración española (o modo de contratación, a duración do permiso de residencia, o permiso para traer á familia, as condicións relacionadas cos seguros etc.). Estas condicións foron bastante máis negativas para os emigrantes españois que as acadadas por Italia no tratado de 1964. (Galicia en Suíza. López González, 2010)

Na Suíza dos anos sesenta e setenta, os emigrantes do sur de Europa foron obxecto dunha forte xenofobia. O goberno federal e os cantóns intentaron controlar a dinámica propia dos movementos migratorios con diversas estratexias: a primeira, consistente na estipulación dun número de emigrantes contratados por unha soa empresa e, posteriormente, outra pola que se determina un número global de emigrantes para todo o país con continxentes asinados a cada cantón.

A política de inmigración levou pouco a pouco a modificar a actitude da poboación suíza cara emigrantes do sur de Europa. O que ao principio se concibía como unha estadía temporal foise convertendo en moitos casos nunha residencia permanente ou polo menos de longa duración. Máis aínda así, a asimilación en aspectos culturais e da vida

cotiá non se coidou especialmente. (Galicia en Suíza. López González, 2010).

A emigración galega en Suíza merece un tratamento especial dentro do proceso global da emigración do sur de Europa e da española dos anos sesenta e setenta en particular. Aínda que tódolos emigrantes do sur de Europa mostran ter afinidades e similitudes moi importantes, o certo é que os emigrantes galegos, eles mesmos se definen como un grupo diferente e propio.

Ao primeiro, na maioría dos casos, a man de obra tiña un contrato de tempada, despois duns anos concedíase un permiso de residencia por un ano, Con este permiso moitas persoas trataron de buscar un posto de traballo no sector industrial. Parte da man de obra de obra galega nos anos setenta e oitenta e mesmo xa desde finais dos sesenta traballaba no sector industrial. Algunhas persoas traballan aínda hoxe na industria, pero cada vez son menos. Así, por exemplo, no ano 1966 o 30% era traballadores temporais que se dedicaban á construción. Dos permanentes era máis frecuente dedicación industrial, un 25% a industria metálica, o 6% á industria téxtil seguida do sector terciario, 23% a hostalería e o 6% ao servizo doméstico. Á agricultura só se dedicaba o 70%. (Galicia en Suíza. López González, 2010).

En relación co destino da emigración galega ao país helvético, ao principio da década dos sesenta os emigrantes concentráronse nos cantóns francesas de Xenebra e Vaud, os mellor comunicados co Estado español e cunha lingua de orixe latina. Pero foi Zurich, cantón de lingua alemá, o que albergou maior número de galegos ao final do período migratorio. O cantón de Berna, tamén de lingua alemá, foi o cuarto en importancia. Entre 1966 e 1976 a colonia galega dos cantóns franceses medrara un 40% mentres que a residente nos cantóns alemáns se

duplicou, principalmente no de Zurich que se multiplica por 3,5. (Galicia en Suíza. López González, 2010).

Nos últimos anos, coa crise económica o movemento migratorio volveu ser positivo. Segue a marchar a Suíza moita man de obra non cualificada pero tamén emigran persoas cualificadas que traballan en multinacionais farmacéuticas e de alimentación que teñen o seu centro de actividade nese país.

A vida dos emigrantes galegos en suíza e a idea do regreso

A vida diaria dos emigrantes galegos en Suíza dependía de moitos factores, como por exemplo o tipo de traballo (non era o mesmo traballar na industria, na construción, na agricultura u o servizo doméstico), o lugar onde vivía (nunha vila, nunha cidade ou nuns barracóns da empresa), de se estaba só ou soa ou coa súa familia e do seu círculo social. A vida cotiá dun emigrante era probablemente máis diferente da dun suízo cando se trataba de emigrantes solteiros que vivían no lugar de traballo. Outra diferenza é que os emigrantes galegos tiñan varios empregos, por exemplo, traballaban no día na fábrica e á noite ían limpar oficinas. Iso non ocorría con traballadores suízos.

No referente a integración no novo país, compre subliñar que esa non era unha idea que tiveran os emigrantes dun xeito xeneralizado, a maioría consideraba a emigración como un proxecto de aforro e non se preocupou tampouco pola integración social, xa que vía a emigración como unha fase cun prazo determinado. Á chamada segunda xeración se lles considera completamente integrados pero en realidade no é así, a sociedade suíza segue a ter as súas reservas cara a esta segunda xeración. Proba deste feito é que o pobo suízo votou repetidamente en

contra dunha nacionalización facilitada para as persoas da segunda xeración.

Con respecto á idea do regreso hai que dicir que o desexo de regresar ao seu país de orixe é un desexo común entre emigrantes de todas as rexións do mundo, é un fenómeno que acompaña a toda emigración. Non obstante, dentro da emigración europea da segunda metade do século XX os galegos destacan. Entre os emigrantes en Suíza son probablemente o grupo que en maior número retorna ao seu país, e sorprendentemente "regresan" moitas veces os fillos dos emigrantes, algo que por exemplo acontece con moito menos frecuencia entre os italianos.

O retorno a Galiza non ten só un compoñente económico senón que está influído por razóns sociais e culturais. Non hai dúbida algunha que cunha pensión de vellez suíza vívese mellor en Galiza que en Suíza. Se a iso sumámoslle o feito de ter unha vivenda propia en Galiza, o elemento económico cobra moita importancia. Máis aínda así existen outros compoñentes. Tanto o retorno en si como a forma que se leva a cabo son parte dun discurso social sobre a migración en Galiza. Así para moitos emigrantes o retorno representa unha norma social que ten un efecto estruturador sobre a súa historia de vida. Para moitos emigrantes o afastamento da idea do retorno significaría unha ruptura da súa biografía.

A casa, ben sexa a súa construción, arranxo ou compra é un factor determinante para o retorno dos galegos tanto dende o punto de vista económico como emocional e simbólico. Os gastos que implicaba a construción dunha casa propia en Galiza foron moitas veces causa de aprazamento do retorno e requirían grandes sacrificios por parte dos emigrantes. Con todo iso, ou precisamente por iso, a casa adquiría un valor emocional e simbólico de vital importancia: representaba tanto o

fogar onde se reuniría de novo a familia desartellada durante a emigración, a proba da presenza desta familia en Galiza e o benestar económico acadado na emigración etc.

Unha das causas do aprazamento do retorno, como vimos, foi a construción da casa máis outra foi a educación escolar e a formación profesional dos fillos. Moitas veces os fillos criábanse cos avós en Galiza. Ao remataren a escola, os seus pais non estaban listos para regresar polas débedas acumuladas na construción da casa e decidiron traer os fillos a Suíza, onde estes comezaron unha formación profesional. Outra causa podía ser a falta de oferta de traballo en Galiza. Naturalmente ao irse aprazando o retorno, este íase relacionando máis e máis coa xubilación. Moitos emigrantes remataron por rexeitar a idea de se volver reinserir no mercado laboral en Galiza e decidiron ficar en Suíza até alcanzar a xubilación.

Ao respecto da cuestión da xenofobia, a chegada de emigrantes a Suíza deu lugar a iniciativas xenófobas. Dende 1965, os suízos teñen que votar regularmente nas urnas sobre propostas xenófobas. As primeiras tiveron a súa orixe no enorme crecemento da poboación estranxeira dende os anos cincuenta. Este crecemento constante foi, e é, instrumentalizado para fomentar o medo dos suízos pola perda da súa identidade cultural, en tempos de crise obviamente recaen en terra máis fértil aínda. A última votación para restrinxir a emigración foi o 30 de decembre do 2014. A proposta da organización Ecoloxía e Poboación para evitar a superpoboación foi rexeitada polo 74,1% dos cidadáns que acudiron ás urnas. A proposta era impoñer un saldo migratorio anual do 0,2% da poboación residente (16.000 persoas, fronte ás 83.000 actuais).

ALGUNS INDICADORES RECENTES

Os fluxos migratorios en Galicia entre 1990 e 2013

Neste apartado analízanse os fluxos migratorios entre 1990 e 2013 en Galicia.

A Táboa 4 reflicte o número de persoas migrantes, desglosado ente emigracións e inmigación, tamén se calcula o saldo migratorio como diferencia entre o número de persoas que entran como consecuencia da inmigración e as que saen á emigración, segundo a expresión:

Saldo migratorio = N° persoas inmigrante — N° pesoas emigrantes

De tal modo que:

Sado migratorio $> 0 \rightarrow$ As persoas inmigrantes son máis que as emigrantes

Sado migratorio = $0 \rightarrow As$ persoas inmigrantes igualan ás emigrantes

Sado migratorio $< 0 \rightarrow As$ persoas inmigrantes son menos que as emigrantes

Atendendo aos datos da Táboa 3, compróbase que, agás no ano 2013, os fluxos migratorios indican que Galicia recibe más persoas procedentes do estranxeiro que as que marchan. Os valores máis altos corresponden cos anos de maior actividade económica, e dicir, entre 2002 e 2009.

O punto máis elevado é en 2007 con 17.810 persoas máis emigrantes que inmigrantes, isto pódese explicar porque foi precisamente en 2008 cando comezou a forte crise económica que inda se deixa sentir nestes días, polo que se xustifica tamén o valor negativo de 2013, xa que a falta da actividade económica ten dous efectos: por una parte aumenta o número de persoas que saen de Galicia en busca de traballo (este colectivo pode estar formado por persoas galegas que buscan

oportunidades fora ou ben por persoas de nacionalidade estranxeira que retornan ao seu país de orixe, e por outra parte, o efecto sobre a entrada fai que diminúa o número de persoas que entran en Galicia, porque as oportunidades de traballo son escasas.

Táboa 3. Saldos migratorios de Galicia: Evolución 1990-2013

Galicia					
Ano	Emigracións	Inmigracións	Saldo migratorio		
1990	38.919	42.243	3.324		
1991	20.211	23.602	3.391		
1992	33.292	40.207	6.915		
1993	37.859	44.124	6.265		
1994	43.084	48.122	5.038		
1995	46.936	50.891	3.955		
1996	31.480	33.008	1.528		
1997	46.495	50.265	3.770		
1998	55.283	58.559	3.276		
1999	60.467	63.835	3.368		
2000	62.632	69.526	6.894		
2001	58.700	65.866	7.166		
2002	75.097	85.438	10.341		
2003	80.899	92.074	11.175		
2004	79.957	95.009	15.052		
2005	81.521	98.366	16.845		
2006	88.770	106.371	17.601		
2007	93.412	112.995	19.583		
2008	87.107	104.917	17.810		
2009	91.751	102.449	10.698		
2010	95.388	102.035	6.647		
2011	95.627	100.435	4.808		
2012	90.481	91.727	1.246		
2013	90.745	87.912	-2.833		

Fonte: Elaboración propia en base a datos a EVR do Instituto Nacional de Estatística (INE)

EVOLUCIÓN DOS SALDOS MIGRATORIOS EN GALICIA: DETALLE POR PROVINCIAS

Táboa 4. Saldos migratorios da Coruña: Evolución 1990-2013

Coruña: Evolución 1990-2013				
A Co	ruña			
Emigracións	Inmigracións	Saldo migratorio		
15.958	18.337	2.379		
8.664	11.018	2.354		
14.715	18.859	4.144		
16.757	20.664	3.907		
19.534	22.164	2.630		
20.870	23.692	2.822		
14.741	15.837	1.096		
21.978	24.173	2.195		
24.971	26.770	1.799		
26.804	28.187	1.383		
28.013	31.344	3.331		
25.695	29.444	3.749		
33.578	39.724	6.146		
36.115	42.305	6.190		
35.377	42.545	7.168		
36.267	43.182	6.915		
37.986	45.630	7.644		
39.714	49.110	9.396		
37.948	45.607	7.659		
39.511	43.360	3.849		
39.977	43.656	3.679		
40.770	43.715	2.945		
38.213	39.063	850		
38.364	37.236	-1.128		
	A Corest Fining Process A Core	A Coruña Emigracións Inmigracións 15.958 18.337 8.664 11.018 14.715 18.859 16.757 20.664 19.534 22.164 20.870 23.692 14.741 15.837 21.978 24.173 24.971 26.770 26.804 28.187 28.013 31.344 25.695 29.444 33.578 39.724 36.115 42.305 35.377 42.545 36.267 43.182 37.986 45.630 39.714 49.110 37.948 45.607 39.511 43.360 39.977 43.656 40.770 43.715 38.213 39.063		

Fonte: Elaboración propia en base a datos a EVR do Instituto Nacional de Estatística (INE)

Táboa 5. Saldos migratorios de Lugo: Evolución 1990-2013

Lugo				
Ano	Emigracións	Inmigracións	Saldo migratorio	
1990	5.289	5.160	-129	
1991	2.961	2.991	30	
1992	4.382	4.515	133	
1993	4.642	5.122	480	
1994	5.345	5.726	381	
1995	5.331	5.531	200	
1996	3.380	3.724	344	
1997	4.941	5.281	340	
1998	5.889	6.212	323	
1999	6.060	6.262	202	
2000	6.644	6.684	40	
2001	6.561	6.870	309	
2002	7.914	8.376	462	
2003	8.700	9.515	815	
2004	8.676	9.859	1.183	
2005	8.427	10.266	1.839	
2006	9.702	11.799	2.097	
2007	10.307	12.972	2.665	
2008	9.812	12.013	2.201	
2009	10.410	11.401	991	
2010	10.858	11.522	664	
2011	10.653	11.171	518	
2012	10.052	10.315	263	
2013	9.773	9.688	-85	

Fonte: Elaboración propia en base a datos a EVR do Instituto Nacional de Estatística (INE)

Táboa 6. Saldos migratorios de Ourense: Evolución 1990-2013

Ourense: Evolution 1990-2013					
	Ourense				
Ano	Emigracións	Inmigracións	Saldo migratorio		
1990	6.467	5.633	-834		
1991	3.039	3.127	88		
1992	4.809	5.457	648		
1993	5.368	6.134	766		
1994	6.503	7.516	1.013		
1995	7.000	7.511	511		
1996	3.936	4.304	368		
1997	6.659	7.674	1.015		
1998	8.356	8.892	536		
1999	9.996	10.451	455		
2000	9.722	10.670	948		
2001	9.433	9.691	258		
2002	11.432	11.552	120		
2003	12.412	12.447	35		
2004	11.752	12.857	1.105		
2005	11.690	13.319	1.629		
2006	13.557	15.356	1.799		
2007	14.470	15.941	1.471		
2008	12.513	14.364	1.851		
2009	13.531	15.523	1.992		
2010	15.392	16.051	659		
2011	14.673	15.193	520		
2012	13.732	14.035	303		
2013	13.976	13.342	-634		

Fonte: Elaboración propia en base a datos a EVR do Instituto Nacional de Estatística (INE)

Táboa 7. Saldos migratorios de Pontevedra: Evolución 1990-2013

Pontevedra				
Ano	Emigracións	Inmigracións	Saldo migratorio	
1990	11.205	13.113	1.908	
1991	5.547	6.466	919	
1992	9.386	11.376	1.990	
1993	11.092	12.204	1.112	
1994	11.702	12.716	1.014	
1995	13.735	14.157	422	
1996	9.423	9.143	-280	
1997	12.917	13.137	220	
1998	16.067	16.685	618	
1999	17.607	18.935	1.328	
2000	18.253	20.828	2.575	
2001	17.011	19.861	2.850	
2002	22.173	25.786	3.613	
2003	23.672	27.807	4.135	
2004	24.152	29.748	5.596	
2005	25.137	31.599	6.462	
2006	27.525	33.586	6.061	
2007	28.921	34.972	6.051	
2008	26.834	32.933	6.099	
2009	28.299	32.165	3.866	
2010	29.161	30.806	1.645	
2011	29.531	30.356	825	
2012	28.484	28.314	-170	
2013	28.632	27.646	-986	

Fonte: Elaboración propia en base a datos a EVR do Instituto Nacional de Estatística (INE)

A análise por provincias, se recolle nas táboas 4, 5, 6 e 7, para A Coruña, Lugo, Ourense e Pontevedra, respectivamente.

A Coruña e Lugo mostran a mesma tendencia que o total de Galicia, pero Ourense e Pontevedra presentan algunhas lixeiras variacións, que tamén se reflicten na evolución representada no Gráfico 1.

Os fluxos migratorios e a crise económica

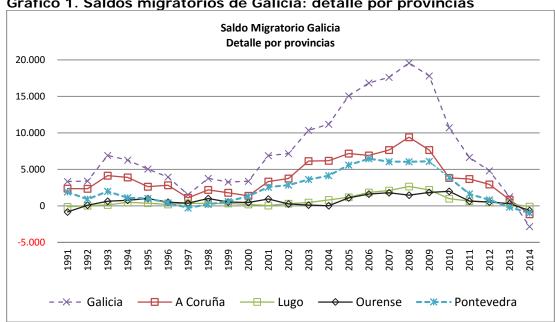


Gráfico 1. Saldos migratorios de Galicia: detalle por provincias

Fonte: Elaboración propia en base a datos EVR do Instituto Nacional de Estatística (INE).

A influencia dos ciclos económicos está presente nos datos, tanto no análise global de Galicia como por provincias, si ven se aprecian algúns rasgos diferenciais en Ourense e Pontevedra.

No gráfico 1, compróbase como hai un notable crecemento no saldo migratorio nos anos da expansión económica, e una pronunciada baixada cando comeza a crise económica. Pero tamén se comproba outro movemento cíclico, ainda que de menor intensidade: amosando un pico no ano 1993 e despois unha caía ata 1997. As provincias que seguen con máis fidelidade este ciclo son A Coruña e Pontevedra, que son, precisamente, as que marcan a tendencia en Galicia. A contextualización de Galicia no entorno Europeo amosa uns niveis de persoas estranxeiras (3,98%) moi similar á media da Unión Europea (4,05%), inda que lixeiramente inferior. Sen embargo, prestando atención ao tipo de países, compróbase que Galicia é igual á portuguesa, o que non é de estrañar por tratarse de territorios cun nivel de desenvolvemento similar, pero en España esta porcentaxe é do 10,86%, o que indica que Galicia ten menos poboación estranxeira que a media do territorio español.

Táboa 8. Poboación estranxeira e proporción de estranxeiros/as sobre o total de habitantes nos países da UE-27 en Galicia no ano 2013

PAÍS	Poboación total	Poboación estranxeira	% de estranxeiros/as
Luxemburgo	537.039	238.844	44,47
Chipre	865.878	170.076	19,64
Letonia	2.023.825	315.414	15,59
Estonia	1.320.174	197.141	14,93
Irlanda	4.591.087	543.636	11,84
Austria	8.451.149	997.038	11,80
Bélxica	11.161.642	1.253.902	11,23
España	46.727.890	5.072.680	10,86
Alemaña	82.020.578	7.696.413	9,38
Grecia	11.062.508	862.381	7,80
Reino Unido	63.896.077	4.929.710	7,72
Italia	59.685.227	4.387.721	7,35
Suecia	9.555.893	659.374	6,90
Dinamarca	5.602.628	374.569	6,69
Francia	65.578.819	4.089.051	6,24
Malta	421.364	22.466	5,33
Eslovenia	2.058.821	91.385	4,44
P. Bajos	16.779.575	714.552	4,26
UE-27	502.899.726	20.370.366	4,05
Rep. Checa	10.516.125	422.280	4,02
Portugal	10.487.289	417.042	3,98
Galicia	2.765.940	109.962	3,98
Finlandia	5.426.674	194.250	3,58
Hungría	9.908.798	141.122	1,42
Eslovaquia	5.410.836	72.925	1,35
Lituania	2.971.905	22.224	0,75
Bulgaria	7.284.552	45.201	0,62
Romanía	20.020.074	70.666	0,35
Polonia	38.533.299	58.859	0,15

Fonte: EUROSTAT, 2013

Na Táboa 8 recóllense os datos da poboación total, a poboación estranxeira e a porcentaxe de poboación estranxeira en relación coa poboación total para Galicia e os países da Unión Europea, ordenado de maior a menor porcentaxe de persoas estranxeiras.

A maioría dos países europeos están en niveis porcentuais de persoas estranxeiras superiores a Galicia, de modo que por debaixo só se encontran Finlandia, Hungría, Eslovaquia, Lituania, Bulgaria, Romanía e Polonia

REFLEXIÓN A MODO DE CONCLUSIÓNS

O modelo de emigración tradicional de galegos a Suíza rematou. Co retorno dos derradeiros emigrantes nos próximos anos remataría definitivamente unha época da emigración. Os actuais e futuros movementos migratorios entre Galiza e Suíza haberá que velos no marco dunha Europa cada vez máis pequena e o tratado de libre circulación de persoas. É unha migración que acontece baixo outros parámetros que esperemos sexan máis humanos e lles deixen máis liberdade aos individuos na toma de decisión sobre o seu lugar de residencia.

REFERENCIAS

EUROSTAT. Fontes de datos da Oficina Estatística da Unión Europea.

López González, R.M. (2010). Calvo Salgado, Luís Manuel ed. Galiza en Suíza: aspectos dunha emigración/Galicien und die Schweiz: Aspekte einer Auswanderung/La Galice en Suisse: aspects d'une émigration. Galicia21. Journal of Contemporary Galician Studies. Issue C. 2011Galicia: Confederación

- Intersindical Galega, 2010., páxinas 124-127. ISBN 978-84-614-0461-2.
- Martín Pérez, S. (2012). La representación social de la emigración española a Europa (1956-1975). El papel de la televisión y otros medios de comunicación. Universidade Complutense de Madrid. Facultade de Ciencias da Información. Departamento de Socioloxía VI. Tese de doutroamento.
- Tamames, R. (2013). Estrutura Económica de España. Madrid: Alianza Editorial. ISBN 8420681008. 22ª edición (primera reimpresión de la edición de 1992), recogido a través de Instituto Español de Emigración. Madrid. Guía del emigrante en Suíza (1962).

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA. ASPECTOS AMBIENTALES

Edgardo H Ferré Olive

Mg. Finanzas Públicas

Resumen

En el presente trabajo se desarrollan aspectos de responsabilidad social, considerando aspectos de aplicación, no solamente en las Organizaciones o Empresas, sino también con el Estado y los Ciudadanos. Todo ello considerando aspectos centrales como el desarrollo sostenible, la ética y el inversor ético. Todos los temas se relacionan con el ambiente, en particular la dimensión ambiental de la sostenibilidad. Se desarrollan los Informes de sostenibilidad, a través de reportes y la presentación de balances sociales. Un aspecto de interés desarrollado se relaciona con el tratamiento a dar a los bienes públicos y las externalidades. Concluye indicando que la responsabilidad social en sus distintas acepciones debe contribuir a generar condiciones para el desarrollo sostenible. Con relación a la ética, se resalta la inversión ética, que no solo pondere el rendimiento de la inversión, sino también aspectos ambientales y sociales. Se debe tender a la obligatoriedad de emitir Balances Sociales por parte del Sector Público, y utilizar lineamientos comunes para la realización de informes de sostenibilidad. Las organizaciones deben hacerse responsables de las externalidades negativas de carácter ambiental que producen, debiendo internalizarse las mismas a través de la aplicación de las medidas administrativas o los tributos ambientales. Palabras claves: responsabilidad social; desarrollo sostenible; tributación ambiental; inversor ético; informes de sostenibilidad.

Palabras clave: – Responsabilidad social, Balances sociales

INTRODUCCIÓN

En las organizaciones, la tarea administrativa se considera parte del diseño pues les permite alcanzar los objetivos, resolviendo los problemas planteados por el ambiente circundante (Gómez Fulao, 1996). ¹⁹

Tal como comenta Daniel Romero (Romero, 1996) ²⁰, al no fijarse reglas claras ante las situaciones ecológicas que degradan la naturaleza, se deja libre a la voluntad de los grupos de interés el compromiso para aplicar políticas que cuiden el ambiente.

Las empresas han comenzado a considerar que deben asumir una "responsabilidad social", complementando el objetivo de obtener utilidades junto a otros objetivos de carácter social.

Con la Responsabilidad Social Empresaria (RSE) se incorpora en las organizaciones el respeto por la ética, las personas, la comunidad y el medio ambiente en el ejercicio de las actividades empresarias diarias y en la toma de decisiones estratégicas, apuntando a una forma honesta y comprometida de hacer negocios. ²¹

Así, una empresa con vocación de responsabilidad social asume objetivos sociales, atendiendo estos aspectos:

• Cumplimiento de la legalidad.

Rurality and poverty in the euro-region Galicia-North of Portugal: effects of the economic crisis - - ISBN 978-84-606-9270-6

Pg. 163

^{19.} Gómez Fulao, J. C (1996). Esa abstracción llamada organización. *En Incursiones en Management. Ensayos sobre gestión. Cima Profesional. Buenos Aires.* Capítulo 1. Página 15.

^{20.} Romero, D. J (1996). Discurriendo en la Administración de Fin de Siglo. *En Incursiones en Management. Ensayos sobre gestión. Cima Profesional, Buenos Aires.* Capítulo 2. Página 43.

^{21.} Wainstein &Casal (2006). El medio ambiente en la auditoría financiera. Errepar. Profesional y Empresaria (D&G), Tomo VII, Junio.

- Estándares éticos.
- Transparencia informativa.
- Mejor relación posible con los accionistas, empleados, clientes y proveedores.
 - Respeto al medio ambiente.
- Compromiso con el desarrollo de las sociedades en que la empresa está presente.

De este modo, la contabilidad y los sistemas administrativos y de información de cada organización deben considerar, en cumplimiento de la RSE, las necesidades de múltiples reguladores y usuarios, incorporando los aspectos reseñados, que tienen efecto en los emisores de la información y en sus usuarios.

El concepto de **Responsabilidad Social** comprende aspectos relacionados con el accionar del Estado, las empresas y los ciudadanos.

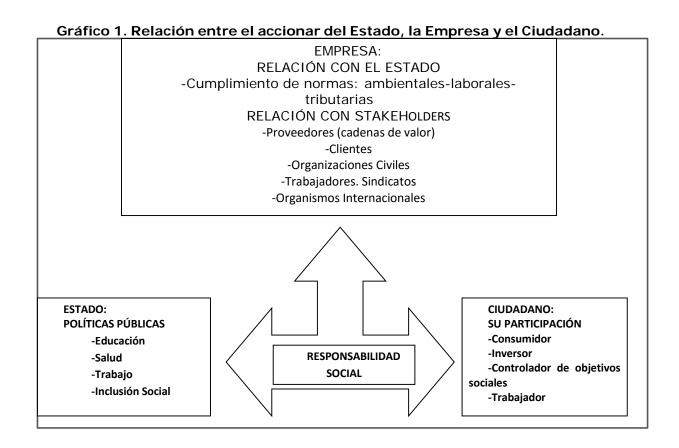
El **Estado** debe actuar en aspectos sociales, aplicando políticas públicas que consideren estos aspectos, garantizando la educación, la salud, el trabajo y la inclusión social. Desde los distintos niveles de gobierno se van estableciendo políticas relacionadas con el desarrollo y fortalecimiento de experiencias sociales, en el ámbito de la Economía Social.

Las **empresas** han comenzado a considerar que deben asumir una "responsabilidad social", complementando el objetivo de obtener utilidades junto a otros objetivos de carácter social.

Los **ciudadanos** participan desde el concepto de responsabilidad social desde su función de consumidor o usuario del producto ofrecido en el mercado. Debemos considerar su rol ciudadano y el control de

aspectos sociales, como también su participación en actividades de carácter político, en Organizaciones no Gubernamentales, etc.

En el Gráfico 1 se desarrollan y relacionan estos conceptos.



Actualmente, se le está dando prioridad a la conservación y cuidado del medio ambiente. Por ello, si se destinan fondos a programas de cuidado ambiental, algunas empresas no lo consideran directamente como un gasto, sino como una inversión que contribuye a mejorar la rentabilidad y competitividad del ente.²²

.

²². Así vemos que algunas empresas prestan una atención adecuada a los aspectos sociales y medioambientales, indicando que tales actividades pueden redundar en una

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Las organizaciones afectan el entorno en el que se desenvuelven, y deben asumir una responsabilidad social al respecto, considerando los aspectos que ciertos usuarios le solicitan: los relacionados con la temática social, ética, ecológica o medioambiental.

Es importante la responsabilidad social de la empresa, su relación con el Estado, clientes, proveedores, otros entes, la comunidad en general, debiendo informar a los usuarios de la información que brinda el ente acerca de las actividades que realiza con impacto ambiental inmediato o futuro.²³

Con respecto a la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), a través del Balance de Sostenibilidad ²⁴se expresa el mejoramiento de la gestión y diálogo con los grupos de interés o "stakeholders". ²⁵

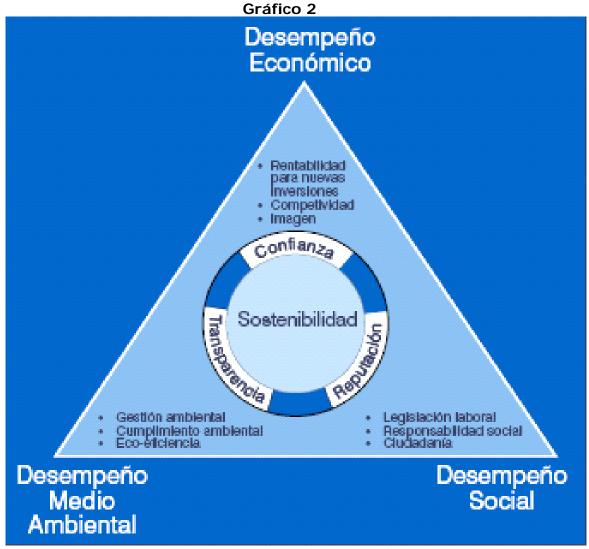
mejora de sus resultados y generar crecimiento y mayores beneficios. La incidencia económica de la responsabilidad social puede desglosarse en efectos positivos directos (utilización eficaz de los recursos naturales) e indirectos (aumento de la atención que prestan a la empresa consumidores e inversores, que ampliará sus posibilidades en el mercado). En sentido contrario, la crítica de las prácticas comerciales desarrolladas por una empresa puede influir en forma negativa, pudiendo afectar a los activos fundamentales de la empresa, tales como sus marcas o imagen. Comisión de las Comunidades Europeas (2001). Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. LIBRO VERDE. 366 final. Bruselas. Página 8.

- 23. En diciembre de 2002 se crea una comisión en la Asociación Española de Contabilidad y Administración (AECA) sobre la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), con la misión de promover el comportamiento socialmente responsable de las organizaciones, desde el estudio y la investigación científica.
- 24. PricewaterhouseCoopers, Bolivia, 2005. Esta información y gráficas surgen de la página de Internet www.pwc.com.
- 25. Robert Costanza indica que el proceso del "stakeholder involvement" constituye una llave en la búsqueda de la sostenibilidad en las organizaciones, y que las soluciones a los problemas de sostenibilidad será efectiva si es justa y equitativa para todos los grupos involucrados, incluyendo a las generaciones futuras y a las otras especies. Costanza, R. (1996). Ecological Economics: Reintegrating the study of humans and nature. Ecological Society of América, Ecological Applications, Vol 6, N° 4, pp- 978-990.

ne

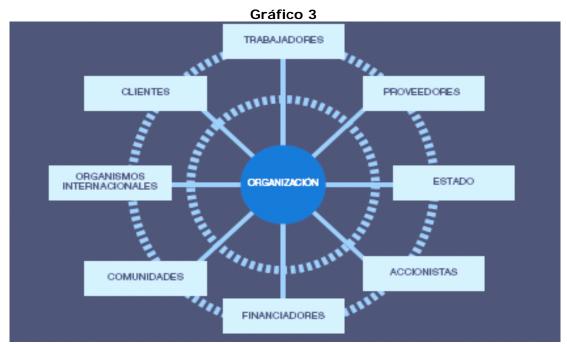
Los objetivos de esta estrategia de comunicación son dos:

 Presentar a los "stakeholders" una descripción de la gestión responsable de la organización en el ámbito social, ambiental y económico, en forma detallada y transparente.



Fuente: PricewaterhouseCoopers, Bolivia.

 Satisfacer la necesidad de información de los diversos "stakeholders".



Fuente: PricewaterhouseCoopers, Bolivia.

En general, puede decirse que con el transcurso del tiempo ha surgido una conciencia social por el cuidado del medio ambiente; las empresas no han podido quedar fuera de ello y se han involucrado con el tema.

DESARROLLO

A fin de profundizar en esta temática, en el presente trabajo desarrollaremos aspectos relacionados con:

- la responsabilidad social,
- el desarrollo sostenible,
- la ética en la organización,
- el inversor ético y
- responsabilidad social y ambiente.

Normas sobre Responsabilidad Social

Dentro del ámbito internacional, existen ciertas iniciativas que están indicando la relevancia que adquiere el interés por informar a consumidores e inversores aspectos de responsabilidad social y medioambiental de las empresas en el ámbito internacional.

Estas iniciativas la conforman a nivel internacional el Pacto Mundial sobre Responsabilidad Social (2000) promovido por las Naciones Unidas²⁶, las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para empresas multinacionales(2000), la Declaración Tripartita de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre empresas multinacionales y política social (1977-2000), la norma AA-1000 realizada en noviembre de 1999 por el *Institute of Social Ethical Accountability* o la SA-8000 promovida por la agencia acreditadora del *Council on Economic Priorities*. La Unión Europea

26. Los diez Principios del pacto son: Derechos Humanos: 1. Las Empresas deben

apoyar y respetar la protección de los derechos humanos: 1. Las Empresas deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales reconocidos universalmente, dentro de su ámbito de influencia. 2. Las Empresas deben asegurarse de que sus empresas no son cómplices de la vulneración de los derechos humanos. Estándares Laborales: 3. Las Empresas deben apoyar la libertad de Asociación y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.4. Las Empresas deben apoyar la eliminación de toda forma de trabajo forzoso o realizado bajo coacción. 5. Las Empresas deben apoyar la erradicación del trabajo infantil. 6. Las Empresas deben apoyar la abolición de las prácticas de discriminación en el empleo y ocupación. Medio Ambiente: 7. Las Empresas deben mantener un enfoque preventivo que favorezca al medio ambiente.8. Las Empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.9. Las Empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el medio ambiente. Anticorrupción: 10.Las Empresas deben trabajar en contra de la corrupción en todas sus formas, incluidas la extorsión y el soborno.

también ha efectuado la publicación de su Libro Verde "Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas".²⁷

También se ha dictado la Norma ISO 26000 (2010) sobre responsabilidad social, y la Comisión Europea ha dictado una comunicación relacionada con la "Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas". ²⁸

Se puede indicar que la Organización Internacional de Normalización (ISO) ha reconocido la importancia de considerar el tema de la Responsabilidad Social a nivel mundial, y ha procedido a desarrollar una norma internacional en la materia, ésta es: NORMA ISO 26000: 2010

El objetivo de este tipo de norma es promover y difundir el concepto y la práctica de la responsabilidad social, como una manera concreta de contribuir al logro del desarrollo sostenible o sustentable.

Esta responsabilidad social se considera un modelo estratégico de gestión, que contempla los impactos económicos, sociales y ambientales asociados al desarrollo de las actividades de las organizaciones.

Cuando los ciudadanos piden RSE, solicitan por lo menos los siguientes desempeños (Kliksberg, 2007): 29

^{27 .} De la Cuesta González, Marta & Martínez, Carmen Valor (2003). Responsabilidad Social de la Empresa. Concepto, medición y desarrollo en España. *Boletín Económico de ICE N° 2755.España, Enero. Página 8.*

²⁸ COM (2011). Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas. Bruselas, 25-10-2011. 681 final.

^{29.} Sen, Amartya &Kliksberg, Bernardo (2007). Primero la Gente: Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado. Ediciones Deusto. Capítulo 12. Página 314.

- 1. Políticas de personal que respeten los derechos de los integrantes de la empresa y favorezcan su desarrollo: Remuneraciones justas, capacitación, eliminación de la discriminación de género, etc.
- 2. Transparencia y buen gobierno corporativo: Información pública y continua, debiéndose eliminar los conflictos de interés.
- 3. Juego limpio con el consumidor: Los productos deben ser de buena calidad, los precios razonables y es decisivo que los productos sean saludables.
- 4. Políticas activas de protección al medio ambiente: Comprenden la conversión de las empresas en limpias medioambientalmente, y la colaboración en la agenda mundial de los temas ambientales.
- 5. Integración a los grandes temas que hacen al bienestar común: Se considera la expectativa de que las empresas privadas colaboren en las políticas públicas, en alianzas estratégicas con ella y la sociedad civil. El objetivo no es que reemplace la empresa a la política pública (por la que en una democracia se garantiza a los ciudadanos la educación, salud, trabajo e inclusión), sino que sea un aliado creativo, y constante de ella.
- 6. No practicar un doble código de ética: Los códigos de RSE deben ser los mismos en todos los países y debe haber coherencia entre el discurso de RSE y la práctica.

El desarrollo sostenible y las organizaciones

El concepto de desarrollo sostenible surge de un modelo de desarrollo económico que permite satisfacer las necesidades actuales, sin poner en peligro la satisfacción de las necesidades venideras. El mercado, desde el punto de vista de la teoría económica, enfrenta a productores y consumidores de esta generación, no teniendo en cuenta las necesidades de las generaciones futuras; se debe establecer una

solidaridad intergeneracional en la cual no se den esfuerzos egoístas en el mercado sino solidarios.³⁰ Al respecto, en el Gráfico 4 desarrollamos el desarrollo sostenible y su relación con los distintos sectores relacionados con la empresa: público, privado y sociedad civil.

La RSE se fundamenta, ante todo porque tiene como objetivo la sostenibilidad, basándose en un proceso estratégico e integrador en el que se vean identificados los diferentes agentes de la sociedad afectados por las actividades de la empresa. Para su desarrollo deben establecerse los cauces necesarios para llegar a identificar fielmente a los diferentes grupos de interés y sus necesidades, desde una perspectiva global y se deben introducir criterios de responsabilidad en la gestión que afecten a toda la organización y a toda su cadena de valor.

Por ello, las empresas no pueden quedar aisladas en el tratamiento de estos temas, más aún considerando que los procesos productivos de las mismas son uno de los principales causantes del deterioro del medio ambiente.

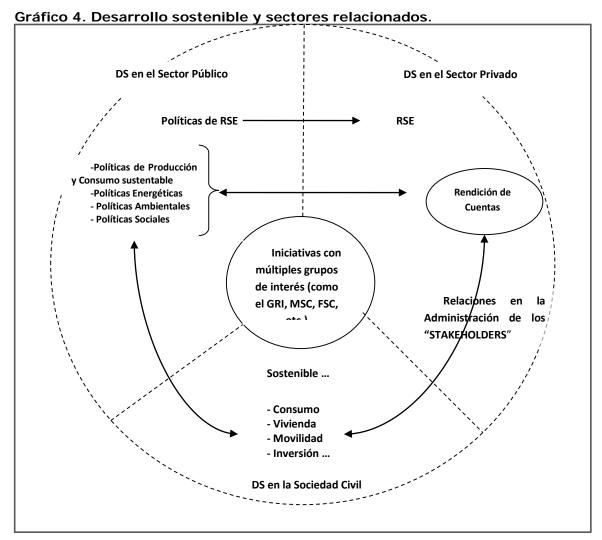
Fronti de García³¹ indica que existen ciertas razones que "estimulan" a las empresas a preocuparse por el medio ambiente:

- La existencia de una legislación cada vez más exigente.
- La relación entre empresas-clientes se torna más exigente para formar parte de su cadena de valor.

^{30.} Ianello, Pablo A. (2007). Elección intertemporal y el tratamiento igualitario intergeneracional. *Revista de Derecho Ambiental, N° 12, LexisNexis, Argentina, Octubre/Diciembre, pp. 173 a 177.* El autor considera que ante la elección de la secuencia óptima de consumo intergeneracional, se debe considerar un tratamiento equitativo a las generaciones futuras, ponderando su bienestar.

^{31 .} Fronti de García, Luisa (2009). Responsabilidad Ambiental Empresaria- Informes Contables. Fondo Editorial Consejo, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Página 24.

- Las presiones ejercidas por consumidores, grupos ecologistas, asociaciones vecinales, etc.
- La responsabilidad ética.



Fuente: Traducción de Steurer 32

En una economía globalizada se dan ciertos condicionamientos que afectan a las empresas: la precarización del trabajo, el cortoplacismo,

^{32 .} Steurer, Reinhard (2010). The Role of Governments in Corporate Social Responsability: Characterising Public Policies on CSR in Europe. *In Policy Sciences*, 43/1, 49-72.

la movilidad virtual de capitales, la debilidad de los organismos políticos internacionales para enfrentar las cuestiones que se van planteando en la vida empresaria. Por ello, surge una nueva ética empresaria, cuyo objetivo es el de prevenir y enfrentar posibilidades de corrupción y de violencia económica. ³³

La ética en la organización

La ética de los negocios examina las teorías éticas y analiza los negocios como práctica social. Pueden distinguirse tres ámbitos en la ética que se corresponden con tres niveles de negocios: ³⁴

- 1) La micro ética, se ocupa de las normas de intercambio justo entre dos individuos.
- 2) La macro ética, el terreno que compete al mundo de los negocios.
- 3) La ética molar, que extiende el dominio de la micro ética a la unidad básica de mayor configuración en el comercio actual: la corporación.

Conforme indica Gómez Fulao (2010), en el desarrollo del diseño de una ética organizacional se debería:

• Establecer el fin específico, el bien interno a la actividad por el que la misma cobra legitimidad social.

^{33.} Gómez Fulao, J. C. (2005). Tiempos de la Economía, épocas de inequidad. Ediciones Cooperativas, Argentina. Página 207. En esta obra, el autor desarrolla aspectos de Responsabilidad y la necesidad de la ética, en los siguientes subtítulos: 1. Ética de los valores. 2. Valores y Globalización. 3. Ética aplicada y Responsabilidad Social.

^{34.} Gómez Fulao, J. C. (2012). Ámbitos de la ética de los negocios- Dominios de Responsabilidad Social. SIRSO, Rio de Janeiro. Página 3.

- Indagar sobre los medios para lograr ese bien interno y los valores para alcanzarlos.
- Determinar los hábitos que la organización tiene que ir adquiriendo para incorporar los valores y forjar un carácter para deliberar y tomar decisiones que le permitan llegar a la meta.
- Establecer la relación con las actividades y las organizaciones, como entre los bienes internos y externos a ellas.
- Considerar que la organización no puede atropellar la conciencia moral que toda sociedad desarrolla ni violar los derechos que de ella emanan.

Esta responsabilidad medioambiental empresaria es considerada por los fondos de inversión medioambientales o verdes, grupos inversores que tienen en cuenta si los entes emisores de títulos o acciones cumplen requisitos ambientales en las tareas de producción y comercialización de sus productos; nos encontramos ante el Inversor Ético.

Inversor ético

Existe un tipo de inversor que, al adoptar una decisión de inversión, evalúa los factores tradicionales como el rendimiento y riesgo y otro factor adicional que hace al cumplimiento de su exigencia ética con respecto a la inversión.

Dentro de estas exigencias éticas se incluye la **responsabilidad medioambiental empresaria**, que consiste en que la dirección de la empresa se preocupe por el impacto de sus actividades en el medio

^{17.} Gómez Fulao, J. C. (Coordinador). (2010). Las claves de una organización eficiente. Diseño y comportamiento. Editorial Biblos. Buenos Aires. Página 61.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

ambiente; ello afectará aspectos internos y externos de la organización.³⁶

Este tipo de inversor seleccionará su cartera de inversión, excluyendo de sus inversiones empresas que tengan incumplimientos con la legislación ambiental y que hayan recibido multas por daños medioambientales.

En contrapartida, tenderá a incluir en sus inversiones aquellas empresas que reciclen los productos, ahorren energía, tengan una política de manejo de residuos, y este inversor seleccionará su cartera de inversiones considerando un máximo rendimiento o con un mínimo riesgo, pero incluyendo una ponderación medioambiental en su inversión.

Así, se ha incrementado el interés, por parte de los inversores, de analizar el comportamiento responsable de las empresas. Ante todo, la inversión socialmente responsable (ISR) que es la protagonizada por aquellos inversores –fundamentalmente institucionales – que utilizan como criterio de selección de sus carteras condicionantes relacionados con la Responsabilidad Social. Estas condiciones (o filtros) se utilizan tanto con perspectivas negativas o excluyentes (no invirtiendo en empresas que no incorporan determinados criterios o que operan en actividades consideradas social, ambiental o moralmente nocivas) como positivas (invirtiendo en empresas con buenas prácticas en

^{36.} García Fronti, Inés (2006). Responsabilidad social empresaria. Informes contables sobre su cumplimiento. EDICON, Fondo Editorial del CPCECABA, Diciembre. La autora desarrolla la teoría de los "stakeholders", o sea los múltiples grupos interesados en las actividades de la empresa, y la teoría del "stockholder" o accionista, indicando que en una realidad social coexisten ambas teorías. Págs. 26/27.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

términos de Responsabilidad Social o valorados por índices especializados). 37

Actualmente hay índices de inversión éticos, como el Domini 400 Social Index en Estados Unidos de Norteamérica, que incluye un estudio de análisis de impacto ético de 400 empresas americanas, y que es reconocido internacionalmente y parte del índice de inversión Estándar & Poors 500 .38

Por su parte, la Comisión Europea³⁹, en respuesta a la crisis financiera, está realizando una serie de propuestas reguladoras para garantizar un sistema financiero más responsable y transparente, apoyando el desarrollo de capacidades de los inversores sobre la forma de integrar información no financiera en las decisiones de inversión, animando a las empresas a divulgar información relativa a la implementación de normas sobre buena gobernanza fiscal. Por ello, propone estudiar el requisito de que todos los fondos de inversión e instituciones financieras informen а sus clientes (ciudadanos, empresas, poderes públicos, etc.) sobre cualquier criterio de inversión ético o responsable que apliquen o cualquier norma o código al que se adhieran. 40

40. Se debe considerar al respecto, dentro del ámbito de la inversión socialmente responsable (ISR), aspectos relacionados con el acceso al capital. Conforme indica Ancos Franco, esta ISR puede y debe convertirse en un instrumento que mejore el acceso al capital de las empresas con buenas prácticas, citando como ejemplo el caso del Reino Unido, que realizó una enmienda en 1995 a la Pensions Act que exige que los fondos de pensiones muestren si tienen en cuenta criterios éticos, sociales y medioambientales, regulación que ha promovido positivamente los fondos de pensiones en este país, en Ancos Franco, H. (2008). El mercado de la responsabilidad social

empresarial. Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE) 2929. Página 28.

^{37.} Moreno Izquierdo, José (2004). Responsabilidad Social Corporativa y Competitividad: una visión desde la empresa. BBVA.

^{38.} Al respecto, ver el trabajo de investigación "Selección de cartera de inversiones con responsabilidad medioambiental", trabajo presentado por Inés García Fronti en las XIII Jornadas Nacionales de Profesores Universitarios de Matemática Financiera, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 10 al 12 de Octubre de 2002. Publicado en: Contabilidad Social y Ambiental, Pahlen Acuña Ricardo J.M. y Fronti de García, Luisa, Capítulo VIII, páginas 139 a 147, Ediciones Macchi, 2004.

^{39.} Op. Cit. en (10), página 13.

Responsabilidad social y ambiente

A continuación, desarrollaremos un aspecto que está teniendo mucha repercusión en Europa y Estados Unidos de Norteamérica, que es la relación entre el ambiente y la RSE .41

Dentro de los "Stakeholders" o "Grupos de Interés" se incluye al Estado; ya sea por la participación de las empresas en aspectos sociales y ambientales y/o por el cumplimiento que las mismas deben hacer de sus distintas obligaciones legales.

La relación de la materia medioambiental y la RSE implica asumir una actitud específica que evite la reacción de los poderes públicos en forma de expedientes sancionatorios, internalizando los costes de una actitud acorde con el medio ambiente antes de que se produzca un perjuicio económico en forma de multa.⁴²

Así vemos que las obligaciones que deben cumplimentar las empresas son las relacionadas con aspectos ambientales, legales, laborales, tributarios, etc. y estas obligaciones se van cumpliendo y se van efectivizando a través de las Memorias de Sostenibilidad elaborada por el Global Reporting Initiative (GRI) y de las Normas Técnicas Profesionales relacionadas con el Balance Social.

⁴¹ . Ver al respecto Doh, Jonathan P. y Terrence R. Guay (2006). Corporate Social Responsability, Public Policy, and NGO Activism in Europe and the United States: An Institucional-Stakeholder Perspective. *Journal of Management Studies 43:1*, *Blackwell Publishing Ltd.Pages 47-73*, en el que los autores desarrollan la teoría de los "stakeholder" y su tratamiento en estas dos importantes regiones del mundo.

⁴². Fernández Amor, José Antonio (2009). Relaciones entre el poder financiero y la responsabilidad social en materia de medioambiente. En La responsabilidad social empresarial: un nuevo reto para el Derecho. Marcial Pons. Página 252. Al respecto, lo que hay que considerar a efectos de esta internalización que la misma se puede efectuar a través de los mecanismos administrativos (fijando estándares) o de los instrumentos económicos (tributos ambientales y permisos de emisión). Un aspecto interesante relacionado con lo que hemos desarrollado del inversor ético, es el tema que para que una empresa sea socialmente responsable no solamente debe cumplir con la legislación ambiental sino desarrollar, en un ámbito de sostenibilidad, nuevas formas y procesos que hagan que su actividad sea amigable con el ambiente.

El **Reporte de sostenibilidad (GRI)** es una iniciativa internacional a largo plazo, apoyada desde Naciones Unidas y promovida por un conjunto diverso de partes interesadas o interlocutores. Su misión es desarrollar y diseminar a nivel global las **guías** necesarias para aquellas organizaciones que, de manera voluntaria, quieren emitir informes sobre la sustentabilidad de las dimensiones económicas, sociales y ambientales de sus actividades, productos y servicios.

En la guía del GRI se parte de la visión estratégica basada en la importancia que tiene esta información (cuando es periódica, creíble y consistente) para contribuir a enfrentar los desafíos que implica la sostenibilidad de las sociedades.

Esta guía contempla tres dimensiones de la sostenibilidad: la ambiental, la económica (impacto de una organización sobre las condiciones económicas de sus grupos de interés y de los sistemas económicos a nivel local, nacional y mundial) y la social (impacto de las actividades de una organización en los sistemas sociales en los que opera), e identifica las categorías que comprende cada una de ellas así como los indicadores cuantitativos y cualitativos que permiten seguir la evolución de los resultados.

La dimensión ambiental de la sostenibilidad afecta al impacto de una organización en los sistemas vivos e inertes.

Asimismo, en las normas GRI de esta dimensión, se detallan indicadores de desempeño relacionado con el ambiente, incluyéndose esta temática en los indicadores **G3-EN1 a EN30**.⁴³

⁴³. Estos indicadores son los que surgen de la Guía GRI Versión 3.1, mientras que la Versión 4 será de aplicación obligatoria desde el 31 de diciembre de 2015.

Estos indicadores de Desempeño se basan en los siguientes aspectos:

INDICADORES DE DESEMPEÑO AMBIENTAL	NUMERO DE INDICADOR		
Materiales	1 y 2		
Energía	3 a 7		
Agua	8 a 10		
Biodiversidad	11 a 15		
Emisiones, Vertidos y Residuos	16 a 25		
Productos y Servicios	26 y 27		
Cumplimiento Normativo	28		
Transporte	29		
General	30		

Los aspectos que han sido incluidos en la Guía GRI Versión 3.1 en el conjunto de indicadores de Medio Ambiente se han estructurado de forma que reflejen los inputs, outputs y tipos de impacto de una organización sobre el medio ambiente. Energía, agua y materiales son tres tipos de inputs utilizado por la mayoría de las organizaciones. Estos inputs se convierten en outputs con significación ambiental y están desarrollados en el Aspecto de Emisiones, Vertidos y Residuos. La Biodiversidad también se relaciona con el concepto de inputs, en la medida en que se lo considere como un recurso natural, y por otra parte también sufre en forma directa el impacto de algunos outputs, tales como la contaminación.

Los aspectos de Transporte y de Productos y Servicios suponen áreas en las que cualquier organización puede causar impactos sobre el medio ambiente, ya sea con actividades propias o a través de terceros tales como clientes o proveedores de servicios logísticos.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Los aspectos de Cumplimiento Normativo incorporan las medidas específicas que adoptan las organizaciones para gestionar su desempeño medioambiental.⁴⁴

Tal como anteriormente hemos indicado, con los informes de sostenibilidad, se van cumplimentando aspectos de información de las dimensiones ambiental, social y económica en la empresa, que deberán ser informadas a través del **Balance Social**.

El Balance Social es un instrumento para medir, evaluar e informar en forma clara, precisa, metódica, sistemática y principalmente cuantificada, el resultado de la política económica, social y ambiental de la organización. En dicho documento se recogen los resultados cuantitativos y cualitativos del ejercicio de la responsabilidad socioambiental, informando en forma objetiva las condiciones de equidad y sostenibilidad social, ambiental, económica y financiera que asumen las empresas en su comportamiento.⁴⁵

Uno de los objetivos en la confección del Balance Social es demostrar la forma en la que la organización contribuye, o pretende contribuir en el futuro, a la mejora o deterioro de las tenencias, avances y condiciones económicas, ambientales y sociales a nivel local, regional y/o global.

⁴⁴. En la Guía GRI Versión 4, se ha modificado en el Aspecto de Biodiversidad, al eliminar el Indicador de Desempeño EN 14

⁽Estrategias y acciones implantadas y planificadas para la gestión de impactos sobre la diversidad). Asimismo se incorporan dos Aspectos: *Supplier Environmental Assessment* (Evaluación Ambiental de Proveedores, indicadores EN 32 y 33) y *Environmental Grievance Mechanisms* (Mecanismos de reclamación ambiental, indicador EN 34).

^{45.} Definición que surge de la Resolución Técnica emitida por la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas N° 36. En un Documento de IDEA se desarrolla un enfoque integral del balance social, indicando que se debe privilegiar la información cuantificable, sea en forma monetaria u otra unidad de medida por la ventaja de esta medición y cuantificación respecto de las afirmaciones de carácter literal, en Instituto para el desarrollo empresarial de la Argentina (IDEA), "El Balance Social. Un enfoque integral", Equipo Empresa y Sociedad de IDEA, 2001, página 25.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

El Balance Social debe, por lo tanto, tratar de presentar el desempeño en relación con concepciones más amplías de la sustentabilidad. Esto incluye analizar el desempeño de la organización en el contexto de los límites, y las exigencias impuestas sobre los recursos ambientales o sociales a nivel sectorial, local, regional o mundial, y sobre el uso de recursos y niveles de contaminación.

También puede ser relevante en lo referente a objetivos sociales y económicos, tales como objetivos de desarrollo sustentable y objetivos socioeconómicos a escala nacional o internacional.

Existen diversos modelos metodológicos para elaborar el Balance Social (O.I.T, Eurostat, Ethos-IARSE-GRI, etc.) pero en la actualidad se registra una tendencia hacia la aceptación del trabajo que viene desarrollando el Global Reporting Initiative (GRI), cuya misión es desarrollar lineamientos metodológicos comunes para que las empresas, gobiernos y organizaciones no gubernamentales puedan informar sobre su desempeño económico, ambiental y social.⁴⁶

Veamos a continuación como está estructurado el Balance Social conforme lo establecido en la Resolución Técnica de la Federación Argentina de Consejos Profesionales en Ciencias Económicas 36 (RT FACPCE 36)

Año 2, N° 2, 2009.

^{46 .}Se han ido elaborando investigaciones relacionadas con la aplicación de Memorias de Sostenibilidad aplicables a Entes Públicos y privados en la C.A.B.A., en dos trabajos de Cristóbal, Norma Alicia, 1) "Memorias de Sostenibilidad. Aplicación a Entes Públicos y Privados Ciudad Autónoma de Buenos Aires", páginas 77 a 91, y 2) "Memorias de Sostenibilidad. Aplicación a Entes Públicos y Privados Municipio de la Matanza Provincia de Buenos Aires ", páginas 195 a 207, en "Aspectos particulares de Gestión Ambientallas Empresas y sus Informes (énfasis en la Cuenca Río Matanza- Riachuelo), Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Documento de Trabajo de Contabilidad Social, Directora Luisa Fronti de García, Co-director Carlos Luis García Casella,

La Estructura del Balance Social conforme la RT FACPCE 36 (Argentina)⁴⁷ posee los siguientes puntos:

- 1) Memoria de Sustentabilidad: Aplicando las pautas y principios establecidos en la Guía para la confección de Memorias de Sustentabilidad elaborada por el Global Reporting Initiative (GRI).
 - 2) Estado de Valor Económico Generado y Distribuido (EVEGyD).En su elaboración se debe considerar:
- * Valor económico generado: valor creado por la organización y los grupos sociales involucrados con ella. Se mide, en forma general, por la diferencia entre el valor de las ventas y los insumos adquiridos a terceros devengados en el ejercicio.
- * El valor económico generado se diferencia del beneficio empresario ya que el primero se refiere a la retribución de todos los grupos sociales que intervienen en los procesos inherentes a las actividades del ente, mientras que el beneficio empresario se refiere a la porción que les corresponde a los propietarios cuando se distribuye el valor económico generado.
- * El Balance Social en sí, que se podrá presentar en forma conjunta con los Estados Contables del ente, o por separado, haciendo referencia en el Balance Social, a dichos Estados Contables. El período por el cual se emitirá será el mismo al que se refieren los Estados Contables. En aquellos entes que posean actividad e inversión social en más de una jurisdicción, se recomienda presentar el Balance Social separando

⁴⁷. La resolución Técnica 36 de la FACPCE se denomina "Normas Contables Profesionales: Balance Social". Otra norma de interés dictada por la FACPCE de este tema es la "Interpretación N° 6 de Normas de Contabilidad y Auditoría: Auditoría o Revisión del Balance Social".

claramente la actividad de cada jurisdicción (cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

En esta Resolución Técnica de la FACPCE 36, existen dos anexos: el Anexo I "Modelo de Valor Económico Generado y Distribuido", y el Anexo II "Pautas de la Guía para la elaboración de memorias de sustentabilidad del Global Reporting Initiative (GRI)". Como Información Adicional se incluye un Anexo de "Gastos e Inversiones Medioambientales (Netas de Amortizaciones)".

La Interpretación FACPCE 6/2012 estable los procedimientos de auditoría relacionados con los indicadores de desempeño ambiental, en base a la clasificación que surge de la Guía GRI Versión 3.1, indicando esta norma los aspectos relacionado con la materia ambiental.

A modo de cierre de este análisis, un aspecto de interés relacionado con la responsabilidad social y el ambiente es el **tratamiento a dar a los bienes públicos y a las externalidades**.

Los bienes públicos pueden ser **puros e impuros**.

Los **puros** satisfacen dos características: a) no exclusión: no es posible, o es muy costoso, excluir a los agentes del consumo del bien; b) no rivalidad: el consumo de un bien por un individuo no disminuye para los demás, siendo posible el consumo simultáneo de un mismo bien por agentes distintos.

Con los **impuros** se puede excluir a algunos individuos del consumo o bien dicho consumo implica rivalidad.

Los bienes públicos son un caso particular de externalidad, y en algunos casos el accionar de las empresas tendrá una incidencia directa sobre los bienes públicos a través de sus propias actividades de producción (negativa: contaminación acústica y ambiental, tala de

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

árboles, etc.; positiva: promoción de la salud a través de la producción de alimentos saludables, contratación de trabajadores discapacitados), y en otros casos indirecta, a través de actividades no relacionadas directamente con dicho ámbito.

Lo interesante del estudio de los bienes públicos y las externalidades es que, en ambos casos, surgen problemas para la asignación eficiente de los recursos por medio del mercado. 48

Ancos Franco ⁴⁹ parte de una concepción amplia de los bienes públicos, incluyendo todos aquellos bienes para los que no cabe la exclusión, bien por los rasgos técnicos de su provisión o como consecuencia de una decisión política. Esta acepción es más acorde con un concepto de desarrollo sostenible, no sólo porque el concepto del desarrollo sostenible implica una modulación de bienes públicos para cumplir con las necesidades de las generaciones presentes y futuras, (demandas intergeneracionales), sino también porque un creciente número de problemas internacionales se relacionan con la falta de provisión de algunos bienes públicos que no pueden ser provistos individualmente por los gobiernos nacionales ni siquiera dentro de sus fronteras y porque desde la teoría de la empresa, la responsabilidad social se presenta como un bien intangible con enormes potencialidades para incrementar el valor de aquélla.

Una empresa socialmente responsable deberá hacerse cargo de las externalidades negativas que produce; en particular las de carácter ambiental. Estas externalidades se deben reducir por parte del Estado

.

⁴⁸. Labeaga, Xavier, Carmelo J. León y María Xosé Vázquez (2007). Economía Ambiental. Pearson Educación S.A. Madrid.Página 71. Los autores indican que se necesitan otras instituciones sociales, como el sistema jurídico o la intervención del Estado, para reproducir el mecanismo de mercado y lograr la eficiencia de Pareto.

⁴⁹. Ancos Franco, Helena (2008). El mercado de la responsabilidad social empresarial. *Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE) 2929*, Enero. Páginas 17 a 37.

a través de mecanismos administrativos, impuestos o los permisos de emisión. 50

Pero esta empresa socialmente responsable deberá cumplir con estas normas de control y proceder a adecuar sus procedimientos operativos para que se produzca una disminución en los gastos públicos relacionados con el ambiente.

Por ello, a través del tributo de carácter extra-fiscal se cumplimentan principios de política económica y social, que producen una financiación por la vía recaudatoria, y también previene los gastos públicos; en concreto, los gastos públicos ambientales.⁵¹

CONCLUSIONES

* La Responsabilidad Social Empresaria es una exigencia ética de la sociedad y es una forma de adaptación de la empresa al Siglo XXI, con la necesidad de exponer las actividades empresarias a través de informes de sostenibilidad que incluyan aspectos económicos, sociales y medioambientales.

Páginas 151-172.

⁵⁰. Ferré Olive, Edgardo Héctor (2012). Tributos ambientales y desarrollo sostenible. *EDICON, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la C.A.B.A.* Página 96.

⁵¹. García Calvente, Yolanda (2009). El derecho financiero y tributario ante la Responsabilidad Social de la Empresa. En La Responsabilidad Social Empresarial: un nuevo reto para el Derecho. Ediciones Marcial Pons, España. Página 38. Sánchez Huete, desarrolla el concepto de la extrafiscalidad, indicando que junto con la función primordial del tributo de subvenir los gastos públicos, se añade una función extrafiscal que remarca su instrumentalidad al prescindir de la finalidad recaudatoria, en Sánchez Huete, Miguel Ángel "La responsabilidad social y su fomento de través de normas tributarias", en "Ética y Responsabilidad ante la crisis", María Ángeles Árraez Monllor y Pedro Francés Gómez (Eds. Lits.), Ediciones Sider S.C., España, Mayo de 2010,

- * Esta responsabilidad social puede contribuir no solamente a fomentar un elevado nivel de cohesión social, de protección al medio ambiente y de respeto de los derechos fundamentales, sino también a mejorar la competitividad para todos los tipos de empresas, desde pequeñas a multinacionales, y en todos los sectores de actividad.
- * La Responsabilidad Social de una organización implica que la misma debe contribuir a generar condiciones para el desarrollo sostenible.
- * Una organización tendrá entre sus objetivos la obtención de beneficios, pero aplicará aspectos de Responsabilidad Social Empresaria, esperando un tipo de relación entre los stakeholders, creando empleos para los trabajadores, produciendo bienes y servicios para sus clientes y generando beneficios para sus inversores.
- * Estos inversores deben cumplimentar aspectos éticos, incluyendo una ponderación medioambiental en su inversión, considerando las condiciones positivas o negativas frente al ambiente antes de adoptar una decisión.
- * Se debe evaluar la obligatoriedad de la confección de Balances Sociales por parte del Sector Público, en una primera etapa, utilizando indicadores de gestión diseñados de tal modo que reflejen objetivamente la correspondiente valoración y evaluación de la sostenibilidad social, ambiental, económica y financiera de cada una de estas organizaciones.
- * El Balance Social es un instrumento por el que se recogen los resultados cuantitativos y cualitativos del ejercicio de la responsabilidad socio-ambiental, informando, en forma objetiva, las condiciones de equidad y sostenibilidad social, ambiental, económica y financiera que asumen las empresas en su comportamiento.

- * Se registra una tendencia hacia la utilización de las Guías del Global Reporting Initiative (GRI), cuya misión es desarrollar lineamientos metodológicos comunes para que las empresas, gobiernos y organizaciones no gubernamentales puedan informar sobre su desempeño económico, ambiental y social.
- * Una empresa socialmente responsable debe prestar especial atención a los efectos en el ambiente que se generan con sus procesos. Por ello, debe hacerse responsable de las externalidades negativas de carácter ambiental, procediendo a afrontar los costos pertinentes de adecuación de procesos o cumpliendo con la normativa estatal relacionada, ya sea a través de mecanismos administrativos (estándares), o por instrumentos de carácter económico, a través de tributos ambientales o los permisos de emisión de gases de efecto invernadero.

REFERENCIAS

- Ancos Franco, H. (2008). El mercado de la responsabilidad social empresarial. Boletín Económico de Información Comercial Española (ICE), 2929.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001). Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. *LIBRO VERDE*. 366 final, Bruselas.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2011). Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas. COM681 final, Bruselas.

- Costanza, Robert (1996). Ecological Economics: Reintegrating the study of humans and nature. *Ecological Society of América, Ecological Applications, Vol 6 (4)*.
- Cristóbal, Norma Alicia (2009). Memorias de Sostenibilidad. Aplicación a Entes Públicos y Privados Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

 Documento de Trabajo de Contabilidad Social, Directora Luisa Fronti de García, Co-director Carlos Luis García Casella, Año 2 (2).
- De la Cuesta González, Marta & Valor Martínez, Carmen (2003).

 Responsabilidad Social de la Empresa: Concepto, medición y desarrollo en España. Boletín Económico de ICE Nº 2755, España.
- Doh, Jonathan P. & Terrence R. Guay (2006). Corporate Social Responsability, Public Policy, and NGO Activism in Europe and the United States: An Institucional-Stakeholder Perspective.

 Journal of Management Studies 43:1, Blackwell Publishing Ltd.
- Fernández Amor, José Antonio (2009). Relaciones entre el poder financiero y la responsabilidad social en materia de medioambiente. En La responsabilidad social empresarial: un nuevo reto para el Derecho. José Antonio Fernández Amor y Carolina Gala Durán (coords.), Marcial Pons.
- Ferré Olive, Edgardo Héctor (2012). Tributos ambientales y desarrollo sostenible. *EDICON, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la C.A.B.A.* página 96.
- Fonti de García, Luisa & García Casella, Luis (2009). Aspectos particulares de Gestión Ambiental- las Empresas y sus Informes (énfasis en la Cuenca Río Matanza- Riachuelo). *Documento de*

- Trabajo de Contabilidad Social. Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Año 2 (2)
- Fronti de García, Luisa (2009). Responsabilidad Ambiental Empresaria-Informes Contables. Fondo Editorial Consejo, Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- García Calvente, Yolanda (2009). El derecho financiero y tributario ante la Responsabilidad Social de la Empresa. En La Responsabilidad Social Empresarial: un nuevo reto para el Derecho, Ediciones Marcial Pons, España.
- García Fronti, Inés (2006). Responsabilidad social empresaria. Informes contables sobre su cumplimiento. *EDICON, Fondo Editorial del CPCECABA, Diciembre*.
- Gómez Fulao, Juan Carlos (1996). Incursiones en Management.Ensayos sobre gestión. Cima Profesional, Buenos Aires. Capítulo1.
- Gómez Fulao, Juan Carlos (2005). Tiempos de la Economía, épocas de inequidad. *Ediciones Cooperativas, Argentina*.
- Gómez Fulao, Juan Carlos (Coord.) (2010). Las claves de una organización eficiente. Diseño y comportamiento. *Editorial Biblos, Buenos Aires*.
- Ianello, Pablo A. (2007). Elección intertemporal y el tratamiento igualitario intergeneracional. Revista de Derecho Ambiental (N° 12). LexisNexis. Argentina, Octubre/Diciembre.
- Instituto para el desarrollo empresarial de la Argentina (IDEA). (2001). El Balance Social. Un enfoque integral. Equipo Empresa y Sociedad de IDEA.

- Kliksberg, Bernardo (2014). La Gran Brecha. *Revista FONRES Responsabilidad Social Empresaria. Argentina, #* 25, Febrero.
- Labeaga, Xavier & León, Carmelo J. & Vásquez, María Xosé (2007). Economía Ambiental. *Pearson Educación S.A., Madrid*.
- Moreno Izquierdo, José (2004). Responsabilidad Social Corporativa y Competitividad: una visión desde la empresa. *BBVA*.
- Pahlen Acuña, Ricardo J.M. & Fronti de García, Luisa (2004). Contabilidad Social y Ambiental. Capítulo VIII, Ediciones Macchi.
- PricewaterhouseCoopers, Bolivia (2005). www.pwc.com.
- Romero, Daniel Jorge. (1996). Discurriendo en la Administración de Fin de Siglo. En Incursiones en Management. Ensayos sobre gestión de Juan Carlos Gómez Fulao y Otros, Capítulo 2. Cima Profesional, Buenos Aires.
- Sánchez Huete, Miguel Ángel (2010). La responsabilidad social y su fomento de través de normas tributarias. *En Ética y Responsabilidad ante la crisis de María Ángeles Árraez Monllor y Pedro Francés Gómez (Eds. Lits.), Ediciones Sider S.C., España.*
- Sen, Amartya & Kliksberg, Bernardo (2007). El rol de la responsabilidad social empresaria en la crisis. En Primero la Gente: Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado. Ediciones Deusto.
- Steurer, Reinhard (2010). The Role of Governments in Corporate Social Responsability: Characterising Public Policies on CSR in Europe. *Policy Sciences*, *43/1*.

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIA. ASPECTOS AMBIENTALES - Edgardo H Ferré Olive

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Wainstein, Mario & Casal, Armando (2006). El medio ambiente en la auditoría financiera. *Errepar, Profesional y Empresaria (D&G), Tomo VII, Junio*.

LA ADECUACIÓN EN LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES A TRAVÉS DE LA GESTIÓN Y CONOCIMIENTO DEL MEDIO

Octavio del Campo Villares⁵²

Resumen

La complejidad a la hora de garantizar una óptima provisión de los servicios públicos locales junto a su sostenibilidad económico-financiera es uno de los mayores retos de nuestra Administración. En atención a este objetivo, este trabajo pretende servir de guía instrumental para su consecución, facilitando la información técnica necesaria, en campos como: la demografía, estructura económica, tamaño administrativo, distribución de servicios y marco presupuestario. Para de esta forma ayudar a quienes tienen la responsabilidad de decidir sobre cuál es la estructura administrativa local más conveniente en cada caso a la hora de aumentar el bienestar del ciudadano mediante la provisión de los servicios básicos.

Ello unido a que, la demanda de una gestión pública eficiente se intensificó en estos años por la larga crisis, y que trajo como consecuencia la preocupación por: el saneamiento de las cuentas públicas y el garantizar la financiación necesaria para mantener el Estado del Bienestar tal y como lo conocíamos. Ello hace necesario tener claros los parámetros relevantes a la hora de afrontar la decisión sobre el tamaño y estructura de la Administración Local que permitirá un mayor grado de eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos esenciales.

Palabras Clave: Estado del Bienestar, Municipio, Provisión Pública, Reforma Administrativa, Sostenibilidad.

INTRODUCCIÓN

Aunque principal tarea de toda Administración Pública (AAPP) es la de "administrar", ello no debe ser entendido en ningún caso como un fin sino un servicio en aras del interés común o colectivo, objetivo central de todo Sector Público. Y para ello, toda Administración con

⁵² Profesor Economía Aplicada, Universidad de A Coruña - moctadcv@udc.es

independencia de su tamaño debe concentrar su esfuerzo en buscar la mejor organización posible a partir de unos recursos escasos y predeterminados (presupuestados), algo que le permitirá prestar los servicios que le sean propios con la mayor eficiencia y factibilidad posible en favor del ciudadano.

En esta línea, la postura adoptada en este trabajo es la defensa de una posición decidida a favor de la "modernización" organizativa de la AAPP, sin que ello suponga de antemano la aceptación o preferencia por cualquiera de las soluciones organizativas, legales o técnicas que cabe plantearse": mancomunidades, fusiones, convenios de servicio, etc. Todo lo contrario, la estructura organizativa - tamaño y forma de la Administración -, elegida "debe ser" la que mejor se adapte a las características del medio objeto de estudio: geográficas, demográfica, económicas o financieras.

Hablamos pues de gobernar (administrar) como un concepto vinculado a la idea de innovar en la gestión pública, y a través de ella ligar los cambios administrativos a la introducción de mejoras técnicas en la provisión de los servicios públicos (eficiencia y acceso), en la reglamentación de los espacios de participación ciudadana o en el desarrollo personal y social....

Por ello, la idea de innovar debe ser vista como la implicación política y técnica así como el aprendizaje y la mejora continua por parte de todos los agentes que forman parte de la AAPP en la consecución de ese modelo de organización más conveniente (inteligente) a cada realidad socio-espacial. Y al cual se podrá llegar tanto a través de complejos modelos y técnicas de gestión pública como mediante la adaptación de experiencias de buenas prácticas con éxito en otras organizaciones públicas/semipúblicas o cuasi-privadas.

ESTADO Y SITUACIÓN

Pero es que, además la situación socioeconómica y en especial la imagen sociopolítica en la que se encuentra sumida España ha hecho que, la complejidad a la hora de garantizar una óptima provisión de los servicios públicos junto a la sostenibilidad económico - financiera de la Administración sea uno de los retos más importante a los que se enfrenta nuestra AAPP. A ello se une y con una inusitada fuerza, la grave crisis en que nos hemos instalado y que no parece querer abandonarnos, y que trajo como consecuencia una inmediata preocupación por el saneamiento de las cuentas públicas, el uso dado a los recursos públicos y en especial la dificultad para conservar la financiación para mantener un Estado de Bienestar básico.

Siendo el efecto inmediato de todo lo anterior, la intensificación en la procura de una gestión pública más eficiente y equitativa (herramienta política) como una necesidad urgente. Por vez primera nos acordamos de mirar el empleo (rentabilidad) dado a los recursos públicos, no basta con que el uso de los recursos públicos sea eficiente, también ha de ser eficaz (deseo político).

Por ello, y mediante la reforma del art. 135 de nuestra Constitución en 2011, y que se refrendó con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Presupuestaria, se instauro la necesidad de asegurar la "estabilidad presupuestaria" como principio director que presidirá cualquier Administración Pública en su quehacer habitual.

Ahora bien, la aplicación de ese precepto constitucional por la Administración Local, requiere de una gran adaptación de su normativa en aras de garantizar la aplicación de los principios de estabilidad

presupuestaria, sostenibilidad financiera y eficiencia en su gestión debido a su variada caracterización en términos de tamaño, dispersión y dimensión sociopolítica. Con todo ello, se convierte en una exigencia adecuar al espacio y tiempo aspectos básicos de la organización y funcionamiento de esta Administración, la más próxima al ciudadano. Y como la puesta en marcha de toda modificación administrativa requiere de su sanción legal a tal fin responde la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, que sustituye a la Ley 7/1085. Y que entre los objetivos que plantea esta reforma destacan:

- Fijar las competencias municipales evitando duplicidades respecto a las que ejercen otras Administraciones sobre el mismo espacio local: una Administración = una competencia.
- Racionalizar la estructura organizativa de la Administración Local al objeto de cumplir los principios de eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera.
- Garantizar un riguroso y efectivo control financiero y presupuestario.
- Impulsar y favorecer la iniciativa económica privada reduciendo la intervención o burocracia administrativa que de forma desproporcionada preside la gestión de este nivel administrativo.

Siendo el segundo de los objetivos anteriores y que recoge el preámbulo de la Ley 27/2013, el objeto base de nuestro trabajo, si bien y como no podía ser de otra manera cualquier actuación sobre cualquiera de los cuatros objetivos automáticamente condiciona la consecución del resto.

FUNDAMENTOS DE ESTUDIO

Nuestra vigente estructura municipal data de un Real Decreto (RD) de 1833, donde se fijaron las competencias económicas y políticas (propias y delegadas) de los Entidades Locales así como el diseño de la Administración Local a partir de dos niveles básicos: provincia y municipio. Siendo desde esa fecha los cambios en el mapa municipal extremadamente reducidos, especialmente si los comparamos con los cambios acontecidos en la dinámica de asentamiento, distribución, influencia y producción de cualquier espacio socioeconómico. ¿Cómo defender esta situación?, no parece fácil defender que las instituciones públicas en defensa de los intereses colectivos más próximas al ciudadano (Administración Local) permanezcan invariables ante un escenario socioeconómico vertiginosamente cambiante.

Y más, si tenemos en cuenta que el origen de la estructura municipal surgida a raíz del RD citado en el párrafo anterior, parte de la concepción de un modelo centralista inspirado en criterios funcionalistas por los cuales, provincias y municipios estaban pensados como agentes ejecutores del poder central, cuya función era la de recaudar mejor los impuestos y controlar eficazmente los movimientos ciudadanos (Administración Local = Agencia delegada del gobierno Central). Ante ello debemos preguntamos si esta es la funcionalidad requerida a nuestra actual Administración Local, por supuesto no cabe pensar que alguien conteste afirmativamente. Sólo por el simple paso del tiempo y el progreso técnico inherente a este, las funciones municipales crecieron de forma desmesurada desde la mitad del siglo XIX. En consecuencia, es obligado referir cuáles son las funciones municipales, destacando tres:

- a. La de órgano de representación de la voluntad democrática e identificación con la política para el ciudadano → es pues una Administración que sirve de base para la organización del poder político y que genera una identificación (sentimiento) del ciudadano con ese territorio (término municipal).
- b. La de organización que presta y ofrece al ciudadano determinados servicios "públicos" → colocándonos ante una perspectiva de "empresa" que, oferta y suministra servicios colectivos o de interés general, y que no cabe su sustitución por la empresa privada nada más que bajo circunstancias muy especiales.
- c. Siendo la tercera, nacida en el último cuarto del siglo XX, y de graves consecuencias financieras, la de **promotor de desarrollo socioeconómico** → promoción productiva, sociocultural, ambiental, etc. Servir al interés socioeconómico más allá de las fronteras municipales.

De lo anterior se deduce que una función incuestionable del municipio y por extensión de su órgano de gobierno, el Ayuntamiento, es la de actuar como ente político y administrativo básico en la vida de los ciudadanos, siendo al respecto la pregunta que debemos plantearnos la de si: ¿este será su papel principal en un futuro o bien si será el de atender las necesidades y demandas ciudadanas de una realidad no sólo social sino también espacial que se modifica con una inusitada rapidez? La respuesta a esta pregunta nos debería llevar a identificar cuál sería la estructura municipal más conveniente a nivel tanto político, territorial como funcional.

Paralelamente cuando se identifica una demarcación espacial, no hablamos de algo con una exclusiva dimensión geográfica, de hecho es posible identificar hasta tres dimensiones ligadas al concepto de

territorio y que deberían confluir sobre un mismo espacio administrativo:

- a. Institucional: donde se fijan las relaciones políticas de los individuos, donde se define la capacidad de decidir sobre los representantes públicos (municipio).
- b. Funcional: espacio de cobertura en la prestación de los diferentes servicios colectivos, adquiriendo una dimensión superior al habitual marco municipal.
- c. Relacional: es el ámbito de referencia donde se establecen las relaciones sociales y económicas entre los individuos (centro comercial y habitacional).

Siendo precisamente la no coincidencia de estas tres dimensiones, sobre un mismo espacio algo que implica en la mayoría de veces y desde una perspectiva administrativa y de gestión, una ineficacia en el uso de los recursos públicos, problemas en la provisión pública y graves carencias de financiación y organización. Tras alcanzar este punto, ¿cuál es la estructura vigente de nuestra Administración Local?, información está que se resume en las tablas 1 y 2:

Tabla 1: Municipios de España por tamaño poblacional. Donde destaca el hecho de que más del 60% de los municipios de nuestro país no alcanza tan siquiera los 1.000 habitantes, muestra de cómo nuestro mapa administrativo no es sino un gran solar con un reducido número de núcleos de población con un capacitación en términos de demanda efectiva significativa, aquellos con al menos 50.000 habitantes, quienes no alcanza ni el 2% de los municipios, y que bajando la restricción a los 20.000 habitantes ni siquiera alcanzan el 5%.

Tabla 1.

Distribución de los municipios de España por tamaño de población - 2013							
Población	N° %		% Acumulado				
Menos de 101	1.193	14,70%	14,70%				
de 101 a 500	2.670	32,89%	47,59%				
De 501 a 1.000	1.033	12,73%	60,32%				
de 1.001 a 2.000	912	11,24%	71,55%				
De 2.001 a 3.000	501	6,17%	77,73%				
De 3.001 a 5.000	490	6,04%	83,76%				
De 5.001 a 10.000	560	6,90%	90,66%				
de 10.001 a 20.000	355	4,37%	95,04%				
De 20.001 a 30.000	154	1,90%	96,93%				
De 30.001 a 50.000	103	1,27%	98,20%				
De 50.001 a 100.000	83	1,02%	99,22%				
de 100.001 a 500.000	57	0,70%	99,93%				
Más de 500.000	6	0,07%	100,00%				
Total	8.117						

N° de Comunidades Autónomas que no alcanzan la cifra de 10 municipios con≥ 50.000 hab. = 15 Fuente: INE

Tabla 2. Datos demográficos 2013 de municipios hasta 10.000 hab. por CCAA

	Población	Superficie (km²)*	Municipios (%S/Total)	Densidad de población	Superficie/ municipio (km²)	Población/ municipio				
ANDALUCÍA	2.715.372	78.394	80%	35	114	3.935				
ARAGÓN	555.841	47.459	98%	12	65	765				
ASTURIAS	325.282	9.651	73%	34	136	4.581				
BALEARS, ILLES	303.410	4.023	64%	75	75	5.619				
CANARIAS	430.193	5.077	52%	85	85	7.170				
CANTABRIA	272.634	5.065	90%	54	52	2.811				
CASTILLA LEÓN	1.236.946	93.598	99%	13	42	554				
CASTILLA-LA MANCHA	1.223.211	78.079	96%	16	86	1.355				
CATALUÑA	2.224.019	29.922	87%	74	34	2.519				
COMUNITAT VALENCIANA	1.391.669	20.466	81%	68	43	2.918				
EXTREMADURA	658.955	40.879	96%	16	108	1.739				
GALICIA	1.335.670	27.509	82%	49	94	4.559				
MADRID	596.859	6.503	73%	92	45	4.116				
MURCIA	258.683	7.040	33%	37	251	9.239				
NAVARRA	391.033	10.276	96%	38	38	1.454				
PAÍS VASCO	783.851	6.712	83%	117	29	3.364				
LA RIOJA	144.452	4.987	98%	29	29	840				
TOTAL	14.848.080	475.641	95%	31	62	1.925				

Fuente: INE

En la Tabla 2, se refleja la dimensión territorial de los municipios de España hasta 10.000 habitantes. Y que nos detalla la relación entre el tamaño del territorio y su población. Así y en términos de densidad hasta cuatro CCAA: Castilla La Mancha, Extremadura, Castilla y León y Aragón no alcanza los 20 hab/km². Configurando las anteriores Comunidades una franja territorial donde la desertización humana y profesional es ya no grave, sino angustiosa. Y si la variable empleada es la población media municipal hasta cinco Comunidades no alcanza los 1.500 habitante/municipio.

Pero es más, aquella diversificación y expansión creciente de la actividad municipal, asumiendo nuevas funciones y ampliando su marco de actuación se vio reforzada por una serie de factores intrínsecos al propio proceso sociopolítico:

- a. El crecimiento y modernización del país, que hizo que los municipios quisieran equipararse en competencias a las de aquellos países más avanzados del entorno, circunstancia muy presente especialmente en años de bonanza económica.
- b. El sistema democrático exige más acercamiento de la Administración al administrado -ciudadano-, y en este sentido el municipio actúa no sólo como Administración finalista ante la Demanda Ciudadana sino que incluso asume competencias no propias por razón de su proximidad al ciudadano.
- c. El "interés" municipal por satisfacer la Demanda Ciudadana provocó como si de una reacción en cadena se tratase, un aumento en el nivel de exigencia de sus ciudadanos, generando un proceso circular de crecimiento sostenido en la demanda de nuevos servicios públicos especialmente municipales.

PLANTEAMIENTO DE TRABAJO: PERCEPCIÓN ADMINISTRATIVA CIUDADANA

Tras la radiografía mostrada, se abre un escenario de *debate político* en cuanto a la *estructura de la Administración Pública más eficiente* y que por recurrente no es menos interesante. Por lo de pronto lo primero que debemos preguntarnos es ¿cuál es la realidad respecto a este debate? Pues con una generosa frecuencia aquella que se maneja entre dos posturas extremas, por un lado la más absoluta globalidad y por el otro el más reducido localismo en la gestión de los servicios públicos propios de cada nivel territorial de la Administración. Realidad que, poco ayuda a la resolución de nuestra primera gran pregunta; y que, no es otra que la de identificar el modelo municipal "deseado" o "idóneo", y que la práctica pone de manifiesto que no es lo mismo.

¿Qué sistema municipal queremos? PREGUNTA 1a:

 Un sistema organizado bajo una teórica y legal autonomía nominal, pero de una notable incapacidad a la hora de ejercer la misma por una inmensa mayoría de nuestros municipios como vimos en la tabla 1, o un sistema flexible, capaz de adaptarse a los requerimientos que la evolución socioeconómica y territorial plantea y asumiendo en plenitud sus competencias.

Por otra parte, y ante la magnitud de tareas y objetivos a los que debe atender nuestra Administración Local y recogidos en el apartado anterior, cabe hacernos de forma inmediata una segunda pregunta: ¿Los municipios en España con su actual estructura están en condiciones de afrontar aquellas funciones hasta incluso

ampliarlas o por el contrario no llegan a dar respuesta eficiente a sus responsabilidades más básicas: representación política, provisión y oferta de servicios colectivos? PREGUNTA 2ª

Llegados a este punto y para responder a las dos cuestiones planteadas es condición necesaria aunque no por ello suficiente el disponer de la información necesaria y suficiente relativa a cuestiones todas ellas más prácticas que políticas y donde la demagogia política debe dejar paso a la gestión del conocimiento. Formando parte de esa información cuestiones tan variadas como las que a continuación se enuncian y cuya nota común no es otra que su cambio continuo:

- Estado, evolución, movimientos y proyección demográfica.
- Asentamiento tanto personal como y cada vez más relevante el productivo.
- Estructura socio-económica: población activa composición y evolución.
- Estado y gestión de los servicios colectivos: distribución y provisión de estos.
- Demandas básicas de la población tanto socioeconómicas como aquellas más vinculadas al territorio: identidad y representatividad.
- Proceso y estado en cuanto a la transferencia de competencias del entorno.
- Situación financiera y/o presupuestaria del gobierno municipal.

_

En consecuencia, si una sociedad y su economía se encuentran envueltas en un proceso de cambio (progreso y modernización), las instituciones públicas a través de las cuales se articulan los intereses colectivos, no tienen por qué, es más no deben, permanecer fijas en el

sinfín de los tiempos. Es un hecho que, procesos antagónicos como el infra-municipalismo o la mega concentración urbana, cada vez con más rapidez escapan a la concepción (normativa) actual de municipio. Configurándose como dos claros ejemplos de inadecuación de las estructuras administrativas locales a la dinámica socioeconómica y nuevos modelos de ocupación del espacio, convirtiendo en caduca y obsoleta la tradicional delimitación municipal.

Tabla 3. LA PERCEPCION CIUDADANA SOBRE CUESTIONES DE LAS AAPP

* Los ciudadanos valoran negativamente cuando se les pregunta de forma general y abstracta sobre las

públicas concretas responde positivamente, asociándose a un ciudadano burófilo

- AAPP y sus funcionarios, predomina lo que sería un ciudadano burófobo

 * Sin embargo, cuando al ciudadano se le pregunta por ámbitos de gestión, servicios o políticas
- * Los ciudadanos valoran de forma más positiva la gestión privada (eficacia-eficiencia) que la gestión pública (ineficacia-ineficiencia). Valorando pues que las AAPP adopten estratégias "empresariales"
 - * Aunque al serles consultados acerca del modo de gestión: público vs privado a la hora de que se presten los servicios públicos optan mayormente por la gestión pública, viendo la privada como sinónimo de inequidad
- * La Administración Local es el nivel administrativo mejor valorado institucionalmente gracias tanto a su inferior connotación burocrática y la proximidad de sus actuaciones en relación al quehacer ciudadano diario, sensación de identidad
- * Si bien, cuando la valoración administrativa se refiere a la gestión de los recursos públicos son las CCAA las que transmiten una mejor imagen mientras que la Adm Local se vincula a una imagen democrática-participativa y que no debe asociarse a la gestión, considerando esta como algo impropio de lo público y por ello lejos de sus funciones

Fuente: elaboración propia a partir de, Carrillo y Tamayo (2008), Ramió (2009) y Bel (2011)

Ahora bien, todos sabemos que la superestructura histórica, sociocultural y especialmente política, limita cualquier iniciativa de

modificación de las actuales fronteras administrativas, manteniendo como criterio a seguir el planteamiento tradicional de primacía de la idea del municipio clásico con independencia de sus carencias. De hecho, sólo una situación socioeconómica como la actual donde la urgencia financiera para mantener el Estado del Bienestar ha permitido la concienciación acerca del uso dado a los recursos públicos, viendo la cuestión de la adecuación de la estructura vigente de nuestra AAPP como una alternativa financiera ante dicha urgencia.

Así pues cabe preguntarnos, cuál es la percepción ciudadana general respecto a la actuación de la Administración, factor referente para evaluar la transformación de la Administración Local. Información que nos permitirá opinar de forma genérica sobre las transformaciones de la estructura administrativa. Esta información y de una forma resumida se recoge en la tabla 3 bajo el título de "la Percepción Ciudadana sobre cuestiones de las Administraciones Públicas". Y donde podemos apreciar como la visión ciudadana global respecto a la función administrativa es en general muy tradicional o lo que es lo mismo defensora de una concepción normativa (vigente) de la acción pública.

Más allá de una percepción general de lentitud y burocracia administrativa, en el momento que se profundiza en el detalle sobre la gestión de los servicios públicos, la nota característica común es la de prevalencia de la intervención pública sin cambiar su forma básica de actuación. Más gestión y menos burocracia es en términos abstractos algo deseado por todos pero su puesta en práctica genera algo más que sentimientos encontrados. Por ello, consideramos que sólo de una posición de persuasión y convencimiento práctico sobre los beneficios colectivos que la reforma y adecuación del tamaño municipal a la realidad socioeconómica entraña, es posible que fructifique

políticamente la necesidad de cambio administrativo, sin que ello suponga una crisis social o de identidad ante la fusión de municipios, creación de mancomunidades, áreas metropolitanas, acuerdos de cooperación estables o la transferencia de competencias.

Es más, la complejidad y dimensión de los problemas económicos y sociales a los que se enfrenta cualquier Administración y en especial la Local por su diversidad, hace que no puedan resolverse exclusivamente mediante cambios normativos, es preciso un cambio de mentalidad. La búsqueda de un modelo de función pública eficaz y eficiente, debe sentirse como una necesidad. Ninguna Administración de antemano es mejor que otra para ejercer una determinada competencia, sólo cabe considerarla como tal si es la que mejor se adapta al entorno, al medio, a su población y a las circunstancias socioeconómicas.

Siendo precisamente el objeto de este trabajo contribuir desde un enfoque técnico a extender, la idea de que una adecuación del tamaño municipal a los cambios experimentados por los movimientos de factores es posible. Para de esta manera, contribuir a la mejora en la prestación personal de los servicios públicos locales (optimizar el bienestar ciudadano) y social, aumentando la eficiencia en la gestión de los recursos locales, y ello sin olvidar la equidad en el acceso y localización de aquellos servicios.

La complejidad a la hora de garantizar la más conveniente provisión de los servicios públicos propios del ámbito local con su sostenibilidad económico-financiera es uno de los retos más importantes a los que se enfrenta nuestra Administración Local. De hecho es ya un tema de debate recurrente el de la dimensión insostenible por insuficiencia de buena parte de nuestras Corporaciones Locales, impidiéndoles cumplir

los objetivos básicos para los que fueron creadas: prestación de servicios básicos fundamentales y representatividad política.

En atención a ese ambicioso objetivo el trabajo que aquí se plantea trata de ser una referencia a la hora de seguir el camino correcto para optimizar la estructura administrativa local, aportando la información técnica necesaria, en todos los campos trascendentes: demografía, estructura socio-económica, localización y tamaño administrativo, distribución y provisión de los servicios colectivos y por supuesto también su situación financiero-presupuestaria. Para con todo ayudar a quienes tienen la responsabilidad de decidir que, opten por la solución más conveniente de cara a aumentar el bienestar ciudadano derivado de la provisión de los servicios públicos.

Así, y a continuación presentamos un instrumento automático de diagnóstico y propuesta de mejora en la gestión económico-financiera de los servicios locales a partir de la adecuación y rediseño de la estructura administrativa municipal estudiada en relación a su estado general. El sistema parte pues de una selección de aquellos indicadores básicos y trascendentes a la hora de evaluar la capacitación municipal en la provisión de aquellos servicios públicos propios (obligatorios) de su tamaño administrativo y que definen aquel estado general.

PROPUESTA PARA RACIONALIZAR LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS LOCALES A TRAVÉS DE LA GESTIÓN (GE) Y CONOCIMIENTO (CO) DEL MEDIO (ME)

La propuesta que presentamos se plasma en el desarrollo de un aplicativo que facilitará la toma de decisiones por parte de las estructuras de gobierno responsables en la configuración del tamaño administrativo en la provisión de los servicios públicos. Siendo por otra

parte conscientes de que los municipios ni presentan un patrón de comportamiento común ni las mismas características en aspectos tan básicos como: tamaño territorial, capacidad socio-económica, estructura demográfica. Por ello nuestro objetivo pasa por ofrecer una herramienta que en cada caso, evalúe y ordene la información cualitativa y cuantitativa necesaria y suficiente al objeto de facilitar las tareas previas a la toma de decisión final sobre el tamaño municipal más conveniente, y que adicionalmente sirva para explicar la razón de tal decisión.

El instrumento elaborado se basa en un modelo de reporting automático y periódico acerca de la situación socioeconómica, demográfica, provisión pública y financiera de los municipios objeto de estudio, el cual nos permitirá detectar problemas no sólo financieros sino también sociales y de sostenibilidad que condicionarían incluso hasta la misma supervivencia y viabilidad de esos municipios además de facilitar la comparabilidad entre los mismos. Es decir que, se trata de un instrumento de diagnóstico y propuesta de mejora socioeconómica y de sostenibilidad en la prestación de los servicios públicos locales a partir de una racionalización estructural.

En relación a la oportunidad del objetivo planteado y como ya dijimos, la demanda de una gestión eficiente por parte de la Administración se intensifico en los últimos años debido a la grave crisis y que trajo como consecuencia inmediata la preocupación por el saneamiento de las cuentas públicas y las dificultades para alcanzar la financiación necesaria para el mantenimiento del Estado de Bienestar a los niveles en que se encontraba hace apenas una década.

El necesario liderazgo para llevar a cabo esta transformación, garantizando la sostenibilidad financiera así como la irrenunciable

combinación de ese doble objetivo político de eficiencia y equidad requiere tomar decisiones sobre la base de una información relevante y responsable en el doble sentido de cualidad y cantidad. Ello exige, tener claros los parámetros relevantes a la hora de afrontar tal decisión, sólo así será posible explicar a los diferentes grupos de interés (ciudadanos, colectivos sociales, etc.) las razones y los criterios motivaron aquellas.

Informe sistemático administrativo - financiero de la hacienda municipal. Resumen del trabajo de partida.

El informe sistemático administrativo-financiero para los municipios en España tiene como objetivo establecer, en soporte informático, un modelo de decisión automático y periódico sustentado en la capacidad y situación socioeconómica y financiera. Dicho informe será quien de facilitar la detección de problemas financieros, el control de ingresos y gastos públicos, la perspectiva de sostenibilidad vital y de gestión de los servicios municipales y la comparabilidad entre distintas realidades municipales. Siendo sus características principales:

- Facilidad de obtención y sencillez. No todos los agentes (políticos) con atribución para la toma de decisiones que atañen a la estructura municipal son conocedores de la metodología y el lenguaje económico. La utilización de este modelo de informe no requiere de conocimientos mega especializados, siendo su lectura sencilla e inmediata.
- Completitud y relevancia. Si bien el modelo no sustituye la presentación obligatoria de unas cuentas anuales o de otros requerimientos legales de la gestión municipal, este informe facilita una información completa de los aspectos socio-económicos más relevantes. Es más, la inclusión de un sistema de alertas específico

facilitará a los usuarios (responsables) valorar y medir aspectos apenas perceptibles a partir de la lectura de las cuentas anuales obligatorias o el seguimiento de las ejecuciones de gasto e ingreso (liquidación presupuestaria).

- Transparencia y agilidad. El informe permite sistematizar la presentación y hacerla comprensible, impulsando la transparencia y rapidez en la presentación y realimentación de los datos. Permite además revisiones ágiles y periódicas así como un, feedback de mejora puesto que se focaliza en aquellas áreas de mejora básicas, enfoque hacia la calidad total.
- Actualización y participación. El modelo goza de una fácil actualización en la medida que, los datos iniciales sobre los que se asientan los posteriores indicadores o descriptores de la realidad socioeconómica son de obtención periódica y regular en el tiempo, y siendo las fuentes documentales de habitual y frecuente uso por parte del técnico público o del político.

Así pues, este informe nos permitirá sistematizar la presentación y hacerla comprensible, facilitará la transparencia y la comodidad en su presentación.

Su revisión será rápida y periódica lo que contribuirá a que la mejora sea constante al focalizarse sobre las áreas susceptibles de mejora.

Además, la visión integral de la problemática local facilita el compromiso de todos los agentes implicados en su gestión, su motivación y orientación hacia el logro, el uso eficiente de los recursos puestos a disposición de las haciendas municipales.

Siendo el desarrollo de la estructura del informe el recogido en la siguiente correlación de niveles de actuación y que de una forma

gráfica se describe en la tabla 4, mientras que la tabla 5 se muestra a través de un ejemplo hipotético un posible resultado (dictamen) para un espacio local concreto:

Datos iniciales (nivel 1) → Indicadores básicos y obtención de los datos (nivel 2) → Evolución y análisis de variación de los indicadores básicos (nivel 3) → Identificación de alertas de detección de problemas (nivel 4) → Medidas y políticas recomendadas (nivel 5)

Necesidad de cambio ¿Por qué?

Por último y a modo de justificación social de la propuesta desarrollada, como sostener esa necesidad de cambio, pues varias son los argumentos, y entre ellos destacamos:

1º El tamaño y complejidad de las AAPP hace muy costosa su adaptación, haciéndolas obsoletas e incluso degradantes en cuanto a la efectividad de sus soluciones organizativas y más ante una sociedad en constante cambio.

2º La competitividad de un país y la calidad de vida de sus ciudadanos es función de la eficacia de su Administración. Disponer de una AAPP que no cree disfunciones en la actividad privada y realice eficientemente sus tareas: regulación, control y gestión de servicios e incentivación de la actividad económica, social, etc., es condición para el crecimiento y el desarrollo de un país.

3º Todos los recursos públicos tienen un mismo origen, la actividad productiva y dentro de esta mayoritaria aquella de carácter privado. Por ello, las AAPP más que nadie deben responder sobre el uso y rentabilidad de los fondos puestos a su disposición (trabajan con un dinero que no es suyo). Y como principal función de cualquier

Administración es precisamente "administrar" y no producir, si el tamaño de esa Administración implica duplicidades y rigideces, siendo ello origen de un despilfarro de recursos, que no debe consentirse quedándonos a esperar.

Tabla 4.

labia 4.						
ESQUEMA GRAFICO - PROPUESTA DE RACIONALIZACION LOCAL GE.CO.ME						
INDICADORES		GE.CO.ME.		RESULTADOS		
Evaluación sobre Población (1): estado, evolución y proyección	→	Medida y evaluación de Indicadores individuales		Planificación de mejora:		
Evaluación sobre Población (2): movimientos naturales y migratorios	→	\		políticas a instrumentar		
Evaluación sobre estructura sociolaboral: actividad, ocupación y movilidad laboral	→		→	Categorización Administrativa: forma administrativa inteligente		
Evaluación sobre estructura socioproductiva: tejido empresarial y especialización económica	→	MARCO DE EVALUACION GE.CO.ME.				
Evaluación sobre condiciones del Medio: equipamiento e infraestructuras	>					
Evaluación sobre servicios sociales: asistencia, sanidad, educación, ocio y cultura	→	1		Obtención de un juicio: decisión y forma de		
Evaluación sobre estado financiero: funcionamiento, financiación y redistribución	\rightarrow	Medida y evaluación de Indicadores combinados: Alertas		puesta en práctica		

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5.

Propuestas de actuación y mejora (ejemplo ficticio)

Control de la Población y su capacidad de Regeneración

Resultado = reducida capacidad de supervivencia, estructura no sostenible

CAD → concesión de incentivos para el fomento de la natalidad

CAD → subvención transporte público en horario de centros de enseñanza y centro de actividad económica

CAD → impulsar el desarrollo de los negocios tradionales del entorno

PROPUESTA = fijar medidas para impulsar una fusión por integración

Estado y evolución del Mercado Laboral

Resultado = mercado interno reducido y baja dinamicidad laboral

CAD → concesión de suelo ventajoso para nuevas actividades económicas

CAD → establecer un negociado de gestión laboral, normativizado público y regulado

CAD \rightarrow Reducir el IVTM para nuevas actividades económicas, bonificaciones por crear y mantener empleo

CAD → impulsar el desarrollo de los negocios tradionales del entorno

PROPUESTA = Estudiar la viabilidad del tamaño administrativo: fusión por integración o selectiva

Informe de condiciones de Vida e Infraestructuras

Resultado = riesgo de prestación y equipamiento por reducida densidad

CAD → concesión licencias de obra ajustadas al medio y equipamiento disponible

CAI → agregar núcleos de población a través de la eliminación de no sostenibles por falta de población

CAD → desarrollar políticas de cooperación con otras CL para la gestión de instalaciones y servicios básicos

CAI → reestructurar la distribución de alumnos por centros de enseñanza según nivel y capacidad instalada

PROPUESTA = Estudiar la viabilidad del tamaño administrativo: fusión por integración o selectiva

Control de la Gestión y Corresponsabilidad per-cápita

Resultado = gestión municipal eficiente e inequitativa

CAD → aumentar el rendimiento económico derivado del patrimonio propio

CAI → renegociar el interés de la deuda con arreglo a las condiciones del mercado

CAD → Reducir transferencias corrientes concedidas no básicas

CAD → rebajar el IBI de naturaleza urbano según tamaño unidad familiar

PROPUESTA = reducir imposición directa frente a otros ingresos propios

PROPUESTA GENERAL = adoptar medidas para un proceso de integración municipal a c/m plazo

Fuente: elaboración propia.

REFERENCIAS

Bel, G. (2011): "Servicios locales: tamaño, escala y gobernanza", Institut d'Economía de Barcelona, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, Barcelona, p. 12-20.

- Blasco, N.; Cuairán, R. y Twal D. (2013): "Sistema Automático de Diagnóstico y Propuestas de mejora Económico-Financiera para Universidades Públicas". Actas de las XXIII Jornadas de la Asociación de la Economía de la Educación, (AEDE), Universidad de A Coruña.
- Bosch, N. y Solé-Ollé, A. (2012): "Una valoración preliminar de la reforma de la Administración Local en España", Institut d'Economía de Barcelona, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, Barcelona, p. 80-87.
- Carrillo, E. y Tamayo, M. (2008): "El estudio de la opinión pública sobre las administraciones y las políticas públicas". Gestión y Política Pública, vol. XVII, nº1, p. 193-215.
- Del Campo, M.O. y Ferreiro, F.J. (2013): "The Reform of the Local Administration in Spain in Terms of Population". *Journal of US-China Public Administration*, vol. X, no 10, p. 945-957.
- I Campo, M.O. (2014): "La Reforma de la Administración Local: una aproximación práctica al caso español". *Criterios Res Pública Fulget, Revista de Pensamiento Político y Social*, nº 13 abril, p. 32-42. En http://contraposición.org/revista-criterios/
- Del Campo, M.O. y Ferreiro, F.J. y Salcines, J.V. (2014): "A reforma da Administración Local en España: unha alternativa financeira a crise". Revista Galega de Administración Pública (REGAP), nº 48, xullo-decembro 2014, p. 75-100.
- Guy, G. (2011): "Más allá de las asociaciones intermunicipales hacia municipios de dos niveles de gobierno: el caso francés", Institut d'Economía de Barcelona, Informe IEB sobre Federalismo Fiscal, ed. IEB, Barcelona, p. 32-42.

LA ADECUACIÓN EN LA PROVISIÓN DE LOS SERVICIOS LOCALES A TRAVÉS DE LA GESTIÓN Y CONOCIMIENTO DEL MEDIO - Octavio del Campo Villares **Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015**

- Ramió, C. (2009). "Avaliación da innovación institucional e de xestión das Administracións Locais". Revista Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, Eixo Atlántico Innovación nas Organizacións Públicas, nº 15, p. 21-52.
- Ramió, C. y Salvador, M. (2012): "Provisión de servicios públicos en el contexto de la Administración Local de España: el papel de los factores políticos institucionales y la externalización de los gobiernos locales". *Gestión y Política Pública*, volumen XXI, nº 2 septiembre, p. 439-474.
- Rodríguez, R. (2006): "El territorio local en Europa. Reestructuración de su base organizativa y posibilidades para España". Xeografía, Territorio e Medio Ambiente, nº 6, p. 115-132.
- Rodríguez, R. (2011): "Oportunidades de la crisis. Debate sobre reestructuración de la Administración Territorial", Administración & Ciudadanía, Revista de la Escuela Gallega de Administración Pública, volumen VI, nº 2, p. 21-34.

REGIONES TRANSFRONTERIZAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: APUNTES SOBRE LA EURO REGION GALICIA –NORTE DE PORTUGAL

Ignacio Picatoste¹

Resumen

La cooperación ha demostrado, en general, ser la vía más adecuada para logar los objetivos de los agentes involucrados en una negociación. En concreto, la cooperación entre países ha permitido lograr un notable incremento en el bienestar de las personas. En este trabajo se analiza la importancia de la cooperación transfronteriza en el marco de los procesos de ordenación del territorio. Se indican algunas notas sobre el concepto de ordenación del territorio y sobre la normativa sobre el mismo en España, para explicar cómo la estructura territorial en Comunidades Autónomas ha favorecido la cooperación con los estados limítrofes, en concreto se analiza el caso de la Euro-región Galicia-Norte de Portugal y se concluye que los procesos de cooperación iniciados hace ya algunas décadas han dado sus frutos.

Palabras Clave: Organización del territorio, legislación, Galicia-Norte de Portugal

GLOBALIZACIÓN E IDENTIDADES NACIONALES

Los procesos globalizadores en el contexto de la economía mundial han configurado un nuevo marco de relaciones, no sólo desde el punto de vista de la economía, sino de las relaciones institucionales y personales, dando paso a un lugar común donde lo general debe convivir con las peculiaridades particulares. Así, se produce una cierta confluencia internacional, que origina similitudes y propicia espacios

¹ <u>Ignacio.picatoste@udc.es</u> Universidad de A Coruña

comunes, en los cuales, la uniformidad es la principal característica, hasta el punto de que, en ocasiones, resulta difícil identificar la nacionalidad propia de algunos espacios urbanos de las principales metrópolis, cuyos rasgos nacionales han quedado sumergidos en la cultura común de la globalización y la estandarización, ligada al poder de las grandes corporaciones multinacionales.

La integración Europea

Uno de los procesos más conocidos e importantes de la historia reciente en Europa es el protagonizado por la integración en la Unión Europea de las principales nacionalidades de la Europa Occidental. La creación del Mercado Común, con la libertad de circulación de mercancías, servicios y capitales, ha desdibujado las fronteras y su papel de barrera, para pasar a un entono de cooperación y colaboración, en los cuales las diferencias culturales, económicas y sociales deben buscar espacios comunes de armónica convivencia.

El proceso de cooperación transfronteriza ha sido apoyado por los organismos supranacionales europeos, que han sido conscientes de la importancia de la cooperación entre territorios transfronterizos y del importante papel jugado por las autoridades locales. Fue el Consejo de Europa, (fundado en Londres en 1949) ya promovió esta cooperación, la cual fue continuada por la Comunidad Europea, a partir de la segunda mitad de los años 80. En particular, esta última, a través de la formulación del Programa Interreg, ha puesto a disposición a partir de 1990 recursos financieros para las actividades subnacionales de cooperación transfronteriza en el territorio europeo. Los gobiernos locales europeos, conscientes de la importancia histórica del proceso, han sido, desde los años 50, los principales promotores de los modelos

de integración transfronteriza subnacionales espontáneos generados desde "abajo" (Coletti, 2010).

La creación de las Euro-Regiones en Europa, pone de manifiesto la preocupación por las relaciones fronterizas, que son estructuras que nacen "desde abajo" y que tienen una forma organizativa y jurídica única, mostrando generalmente una serie de características comunes: son permanentes, tienen una identidad propia, independiente de su país de pertenencia, cuentan con recursos propios y con fórmulas para la toma de decisiones (Gabbe, 2004, a través de Coletti, 2010). Además, la mayoría de ellas cuentan con un Consejo, una Presidencia, Grupos de trabajo por temáticas y una Secretaría (Perkmann, 2007, a través de Coletti, 2010). A partir de los años 70 del pasado siglo, se comienza la implantación de otro tipo de región transfronteriza, llamada "Comunidad de trabajo". Este nuevo tipo de Euro –Región, cuenta con una extensión territorial más amplia y persiguen ciertos objetivos específicos, que suelen estar estrechamente vinculados al desarrollo social y económico de la zona (Coletti, 2010). La Unión Europea implementa mecanismos financieros para impulsar la cooperación

LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

La ordenación del territorio "es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector. La ordenación del territorio contribuye a una mejor organización del territorio europeo y la búsqueda de soluciones para los problemas que sobrepasan el marco nacional y trata así de crear un sentimiento

de identidad común, teniendo en cuenta las relaciones Norte-Sur y Este-Oeste." (Unión Europea, 1983).

El reconocimiento de la ordenación del territorio como un ente diferenciado y específico, surge, prácticamente de forma simultánea en Europa y en América del Norte, alrededor de los años 1920 – 1930 del siglo XX. Si bien, no empezará a tener relevancia hasta finalizada la Segunda Guerra Mundial. La plasmación de ello en leyes no se dará hasta finales del pasado siglo (Heres González, 2005).

Características y objetivos de la ordenación del territorio

Los procesos de integración económica, deben tener en cuenta la idiosincrasia regional y nacional, así como la importancia de los ejes de desarrollo prioritario, las redes de comunicación y las infraestructuras que lo propicien, así como la consecución de un desarrollo equilibrado, evitando estrangulamientos e impulsando el desenvolvimiento de aquellos territorios en situación menos ventajosa. En este sentido las situación de las regiones periféricas, como es el caso de Galicia-Norte de Portugal, es especialmente importante.

Sin embargo, todo el desarrollo económico sostenible, debe tomar en consideración la importancia de mantener y elevar, en la medida de lo posible, el bienestar de las personas. Así, la ordenación territorial debe mejorar el marco de vida cotidiano, es decir, las condiciones laborales, el acceso a la vivienda digna, a la educación, la sanidad y la cultura, así como a todas aquellas legítimas aspiraciones de la población, independientemente de su localización geográfica.

Además, todos estos procesos deben ser, como se indicaba, sostenibles y, por tanto, comprometidos con el medioambiente. Así, se promoverán estrategias favorables al respecto con la naturaleza, los

recursos naturales del tipo que sean (suelo, subsuelo, aire, agua, flora fauna, etc.), incluido el patrimonio cultural y arquitectónico.

Tabla 1. Principales características de la ordenación del territorio

DEMOCRÁTICA	Debe ser realizada de forma democrática para asegurar la participación de la población afectada y de sus representantes políticos
GLOBAL	Debe tratar de asegurar la coordinación de las distintas políticas sectoriales y su integración por medio de un enfoque global
FUNCIONAL	Debe terse en cuenta la existencia de conciencias regionales basadas en unos valores, una cultura y unos intereses comunes, y estos a veces por encima de las fronteras administrativas y territoriales, teniendo en cuenta las realidades constitucionales de los distintos países
PROSPECTIVA	Debe analizar las tendencias y el desarrollo a largo plazo de los fenómenos y actuaciones económicos, ecológicos, sociales, culturales y medioambientales y tenerlos en cuenta en su aplicación

Fuente: Elaboración propia en base a la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Consejo de Europa

Todo lo anterior debe tenerse en cuenta, ya que es el único camino para el diseño de núcleos urbanos sostenibles y equilibrados que, conjuntamente con la adecuada planificación de las áreas rurales, configuran el territorio. Un resumen esquemático de estas ideas se recoge en la Figura 1.

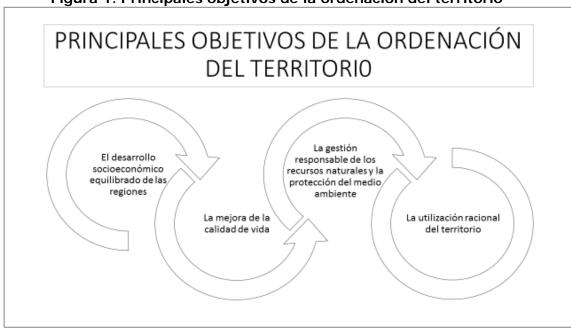


Figura 1. Principales objetivos de la ordenación del territorio

Fuente: Elaboración propia en base a la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Consejo de Europa

Ahora bien, para lograr los objetivos planteados, entran en juego numerosos organismos que debe plasmar la voluntad de integración y coordinación en un entorno multidisciplinar y de cooperación entre los agentes involucrados. Por tanto (Figura 2), es preciso realizar un esfuerzo para distribuir equitativamente los equipamientos, las infraestructuras, etc., así como procurar evitar aglomeraciones humanas, intentando garantizar la coordinación efectiva. Además, se debe organizar la coordinación y cooperación entre los distintos niveles de decisión, dotando a cada quien de las competencias precisas para realizar eficientemente su tarea, teniendo en cuenta en todo momento la interrelación con instancias superiores e inferiores y la pertinente coordinación.

Atendiendo a los distintos niveles involucrados, la Carta Europea de Ordenación del Territorio (1986) indica que "a nivel local: coordinación de los planes de ordenación de las autoridades locales, que deben tener en cuenta los intereses de la ordenación regional y nacional. A nivel regional: es el marco más apropiado para la puesta en práctica de una política de ordenación del territorio: coordinación entre las mismas autoridades regionales, las autoridades locales, nacionales y entre regiones de países vecinos.

Figura 2. Mecanismos necesarios para lograr los objetivos de la ordenación del territorio.



Fuente: Elaboración propia en base a la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Consejo de Europa

A nivel nacional: coordinación de las distintas políticas de ordenación del territorio y de las ayudas a las regiones y concertación entre los objetivos nacionales y regionales. A nivel europeo: coordinación de las políticas de ordenación del territorio a fin de realizar los objetivos de importancia europea y un desarrollo general equilibrado."

Por otra parte, cualquier política de ordenación del territorio, en cualquier nivel que sea aplicada (Unión Europea, 1986), debe tomar en consideración la participación activa del ciudadano, por eso se considera imprescindible que éste sea informado de manera clara y comprensible en todas las etapas del proceso de planificación y en el marco de las estructuras y procedimientos institucionales.

La ordenación del territorio en España: la descentralización política

Según Heres González, (2005), se podría afirmar que la ordenación del territorio se origina a partir del urbanismo y de la planificación regional y que el desarrollo de las ciudades siempre ha puesto en relevancia la necesidad de planteamientos que ordenen el espacio urbano. Pero hay que tener en cuenta, por otra parte los intereses económicos de los Estados han llevado a realizar planificaciones de escala regional, fuera de los límites de las ciudades; era necesaria una planificación que articule y mejore el desarrollo de las diferentes partes que componen un espacio regional.

Los primeros antecedentes de ordenación territorial en España se encuentran en el urbanismo del siglo XIX, pero no se contaba con regulación ni marco jurídico alguno. La primera ley que se promulgó en este sentido fue la Real Orden del 25 de Julio de 1846 en la que se establecía que todas las localidades importantes del Estado debían de redactar un plano geométrico, en 1864 cuando se apruebe la "Ley de ensanches", que propone el derribo de murallas y la expansión de las ciudades.

Un precursor de esta ley fue el llamado "Plan Cerdá" de 1860, para la reforma y ensanche de Barcelona, que debe su nombre al ingeniero

REGIONES TRANSFRONTERIZAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: APUNTES SOBRE LA EURO REGIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL – Ignacio Picatoste **Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015**

Ildefonso Cerdá y que destaca por presentar con una estructura en cuadrícula, abierta e igualitaria, sin embargo, no estuvo exento de polémica por haber sido impuesto por el gobierno central de España, frente al plan de Antoni Rovira i Trias, premiado por el Ayuntamiento de Barcelona.

En 1895 comienzan a aparecer los "Planes de reforma interior", que, amparados en una ley aprobada, ese mismo año, sobre las obras de saneamiento y mejora de grandes ciudades. Los planes de reforma interior consistieron en la realización de las obras necesarias para mejorar las condiciones sanitarias y de calidad de vida en los cascos antiguos. En la década de 1930 merecen ser citados algunos proyectos como el "Plan de ordenación de la cuenca del Nervión" en Vizcaya; La "Ciudad lineal" en Madrid, pensada años atrás por Arturo Soria; el "Plan general de expansión de Madrid" (1939) o el "Plan de distribución de zonas del territorio catalán" (1932). En 1956 se redacta el "Plan nacional de urbanismo" y, a partir de él, se crearon los planes regionales de ordenación territorial.

Pero en 1956, lo realmente notable es la aprobación de la "Ley del suelo" que constituye el primer cuerpo jurídico vigente en todo el territorio nacional y que reconoce al planeamiento como la base necesaria para toda ordenación urbana. En 1975 se llevó a cabo la reforma de la "Ley del Suelo", que utiliza el concepto moderno de ordenación del territorio tal y como se conoce actualmente.

El "Plan Nacional de Ordenación" (PNO) surge al amparo de esta reforma, que también da origen a otros planes como los "Planes Directores Territoriales de Coordinación" (PDTC). También se hacen diferenciaciones entre los "planes territoriales", a escala regional y los "planes de ordenación urbana".

Naturalmente, además de las normas citadas, surgen políticas regionales, que tuvieron importantes repercusiones en el avance de la ordenación territorial en España. De ahí la importancia de distinguir entre Políticas regionales y Planificaciones económicas generales (como por ejemplo el Plan de Estabilización de 1959 (Heres, 2015).

LA REGIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL. MODUS VIVENDI, AFINIDADES SOCIO-CULTURALES Y NACIONALIDADES

Tabla 2. Aspectos clave de las leyes autonómicas de Ordenación del Territorio

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN	Hablamos de planes territoriales para las Comunidades Autónomas o en su defecto para ámbitos a menor escala como pueden ser los planes territoriales subregionales, comarcales, provinciales y los planes sectoriales con incidencia territorial.
PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN	A partir de la participación pública y coordinación con otras administraciones, tanto sectoriales como territoriales, además de la participación ciudadana. Para que pueda ser aprobada tiene que pasar por el Parlamento y el Consejo de Gobierno.
CONTENIDO DE LOS PLANES	Incluye las directrices sobre las infraestructuras y equipamientos de carácter supramunicipal. Otros puntos que tienen en cuenta son los valores y zonas de protección.
ALCANCE Y VINCULACIÓN DE LOS PLANES	Planificación urbanística (ciudad) o territorial, además de la planificación privada y particular.
	ÓRGANOS DE COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA
i .	

Fuente: Elaboración propia en base a la Carta Europea de Ordenación del Territorio. Consejo de Europa

Aunque entre Galicia y del Norte de Portugal existe una barrera geográfica natural: el río Miño, la realidad es que las características geográficas, con un relieve poco accidentado y las características socio-culturales, con un idioma quasi-común (el gallego y el portugués tienen tronco común y son muy similares, sobre todo en el lenguaje oral, mostrando algunas diferencias en la grafía) han configurado un entorno

REGIONES TRANSFRONTERIZAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: APUNTES SOBRE LA EURO REGIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL – Ignacio Picatoste **Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015**

amigable y con gran fluidez relacional entre los habitantes de ambos territorios. Por otra parte, Cancela (2010) señala que el paisaje de la cooperación debe ser interpretado en el contexto político unas políticas exteriores proclives al acercamiento a los países europeos.

En el caso de Galicia y la Región Norte de Portugal, el ambiente de cooperación se recoge en la creación de "la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal, que ha sido un instrumento institucional canalizador de esa cooperación entre el norte y el sur del Miño. Pese a su relativa juventud, y más allá de las realizaciones concretas y tangibles, destaca el acervo intangible logrado, consistente en la creación de un entorno, principalmente, político-institucional propicio para el desarrollo y la intensificación de la cooperación, así como para su puesta en valor.

Es justamente en este contexto donde debe situarse la constitución, en 2008, de la Galicia-Norte de Portugal-Agrupación Europea de Cooperación Territorial (en adelante, GNP-AECT). Así, se inaugura una nueva etapa en esta cooperación calificada como de «segunda generación», dado que supone la profundización la en institucionalización de la cooperación y la renovación del compromiso político de la Xunta de Galicia y la Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte (en adelante, CCDR-N) en esta empresa común". (Cancela, 2010).

Sin embargo, hasta la llegada de la democracia no se encuentra un verdadero proceso normativo sobre la ordenación del territorio en España. La aprobación de la Constitución Española en 1978 permite hablar de una ordenación del territorio moderna y funcional, la que conocemos hoy en día.

Tabla 3. Leyes de ordenación del territorio de cada una de las comunidades autónomas de España

País Vasco: Ley 4/1990 de 31 de mayo de Ordenación del Territorio.

Región de Murcia: Ley 4/1992 de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio.

Aragón: Ley 11/1992 de 24 de noviembre de Ordenación del Territorio.

Andalucía: Ley 1/1994 de 11 de enero de Ordenación del Territorio.

Madrid: Ley 9/1995 de 28 de marzo de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo.

Galicia: Ley 10/1995 de 23 de noviembre de Ordenación de Territorio.

La Rioja: Ley 10/1998 de 2 de julio de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Castilla y León: Ley 10/1998 de 5 de diciembre de Ordenación del Territorio.

Islas Canarias: Decreto Legislativo 1/2000 de 8 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y Espacios Naturales de Canarias.

Islas Baleares: Ley 14/2000 de 21 de diciembre de Ordenación Territorial.

Cantabria: Ley 2/2001 de 25 de junio de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria

Extremadura: Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial.

Navarra: Ley foral 35/2002 de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Principado de Asturias: Decreto Legislativo 1/2004 de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Comunidad Valenciana: Ley 4/2004 de 30 de junio de la Generalitat de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje.

Castilla – La Mancha: Decreto legislativo 1/2004 de 28 de diciembre de 2004 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

Fuente: elaboración propia en base a Heres (2005)

En el artículo 148.1.3 de la Constitución se asigna a las comunidades autónomas las competencias de: "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda". La legislación quedará fijada en los Estatutos de autonomía (Cancela, 2010).

La aprobación de la Constitución Española, junto con la aprobación, en Torremolinos, de la Carta Europea de ordenación del territorio (1986), han sido las dos piezas clave para entender la situación actual.

Como resumen del proceso normativo de ordenación del territorio, en relación con las Comunidades Autónomas, se recoge las Tabla 2 y Tabla 3.

MARCO NORMATIVO Y CONTEXO SOCIO-ECONÓMICO

Desde la segunda mitad de años 70 del pasado siglo, tanto de España como Portugal intentaron superar el aislamiento y ejercer y consolidar sus novísimas democracias, focalizando sus políticas exteriores de forma prioritaria hacia Europa, con el ánimo de acabar con la marginación política, lograr la consolidación de sus estrenadas democracias e impulsar el desarrollo socioeconómico (Palmeira, 2004, p. 110-111; citado a través de Cancela, 2010).

En este entorno se firmó, en 1977 el Tratado de Amistad y Cooperación Hispano-Portugués, cuyo principal objetivo era impulsar la cooperación transfronteriza, y que fue ratificado por Portugal y España en 1988 y 1990, respectivamente. En 2002, firmaron el Tratado sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales que terminó de dibujar el marco jurídico y reafirmó el compromiso político con la cooperación transfronteriza desarrollada por autoridades regionales o locales (Cancela, 2010).

Además hay que tener en cuenta la descentralización política experimentada por el Estado español, que dio lugar a la creación de las comunidades autónomas y la reestructuración administrativa local y regional emprendida en Portugal, que se tradujo en una mayor desconcentración a favor de este último nivel (Venade, 2004, p. 56). A resultas de ambos procesos, surgieron interlocutores institucionales públicos que, pese a la asimetría de sus capacidades

políticovadministrativas, han sido capaces de articular iniciativas y estrategias conjuntas en ciertos ámbitos materiales.

En opinión de Cancela (2010), otro factor político fue el liderazgo de Manuel Fraga Iribarne, presidente de la Xunta de Galicia desde 1989 hasta 2005, y de Luís Braga da Cruz, presidente de la CCDR-N desde 1985 hasta 2001, quienes fueron muy influyentes sobre los agentes implicados, en concreto sobre las administraciones centrales de ambos países. Así, durante sus mandatos e creó la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal.

RESULTADOS Y CONCLUSIONES

La cooperación transfronteriza es un mecanismo fundamental para lograr el éxito de muchas de las políticas Europeas, que persigue, en general, aumentar el bienestar de las personas y de los territorios, sin considerar su pertenencia a un estado u otro, sino, su situación concreta y las afinidades que les unen.

En el caso de la Euro-Región Galicia-Norte de Portugal, son evidentes los lazos culturales y las similares formas de vida, que han conseguido superar en términos sociales y también políticos, las naturales barreras geográficas del río Miño.

Esta realidad se ha plasmado, entre otras numerosas manifestaciones en la creación en 2008 de la "Galicia-Norte de Portugal-Agrupación Europea de Cooperación Territorial (GNP-AECT)", que, tal como indica Cancela (2010) "evidencia la existencia de un sólido compromiso y de una firme voluntad política por parte de las entidades directamente implicadas en las actividades cooperativas y, al mismo tiempo, constituye una manifestación de confianza y de concepción de la cooperación territorial como una oportunidad"

REFERENCIAS

- Coletti, R. (2010). Cooperación transfronteriza y trayectorias de desarrollo: aprendizajes de la experiencia europea. *Si somos americanos*, *10*(1), 154-173.
- Heres González, P. (2005). El desarrollo normativo de la Ordenación del Territorio en España. Departamento de Geografía. Universidad de Oviedo. Apuntes. Disponible en http://www.unioviedo.es/cecodet/formacion/OrdenacionTerritorio/docum/doc1011/Tcomplementarios/tema3/Ordenacion%20del%20Territorio.pdf, consultado en abril de 2015.
- Cancela Outeda, C. (2010). Panorama de la cooperación territorial en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. *Documents d'anàlisi geogràfica*, *56*(1), 149-165.
- Gabbe J., (2004), The Euroregion as a Place for Transfrontier Cooperation Implementation, *ISIG,Quarterly of International Sociology Cooperation and Euroregions*, Anno XIII. N. 3/4, pp.30-32.
- Palmeira, J. A. (2004). Geopolítica de Portugal: Atlântico é arma estratégica para combater periferia na Europa. *Eixo Atlántico:* revista da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal, (6), 105-112.
- Perkmann, M. (2007), "Construction of New Territorial Scales: a Framework and Case Study of the EUREGIO Cross Border Region", Regionali Studies, Vol. 41, Issue 2, pp. 253-266.
- Unión Europea (1983). Carta Europea de Ordenación del Territorio.

 Aprobada el 20 de mayo de 1983 en Torremolinos (España).

REGIONES TRANSFRONTERIZAS Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: APUNTES SOBRE LA EURO REGIÓN GALICIA-NORTE DE PORTUGAL – Ignacio Picatoste **Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015**

Conferencia europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. Consejo de Europa.

PERFIL DE LAS PERSONAS SIN HOGAR ATENDIENDO A SU ORIGEN URBANO O RURAL

María Cendán Castillo¹ & Isabel Novo-Corti²

Abstract

Las sociedades avanzadas han mostrado su preocupación por el bienestar colectivo e individual, por lo que la lucha contra las desigualdades y evitar el riesgo de exclusión se ha convertido en una meta a lograr por los gobernantes. Las personas sin hogar son un grupo en situación de exclusión social y de pobreza que requieren la atención de toda la sociedad. En este trabajo se analiza este grupo desde el punto de vista de sus perfiles personales, atendiendo a su origen rural o urbano, al objeto de comprobar posibles influencias de su entorno en la situación actual. Para ello se han realizado entrevistas en profundidad a un grupo de personas sin hogar en el área urbana de A Coruña. Los resultados indican que la situación de carencia de hogar no muestra relación con la procedencia de núcleos urbanos o rurales, para la muestra analizada.

Palabras clave: Personas sin hogar, Exclusión, Pobreza, Empleo, Análisis cualitativo, Rural, Urbano

¹ <u>maria.cendan.castillo@gmail.com</u> Departamento de Derecho Público Especial. Universidad de A Coruña - Spain

² <u>isabel.novo.corti@udc.es</u> Economic Development and Social Sustainability Research Unit. Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas. Universidad de A Coruña – Spain

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

INTRODUCCIÓN

La situación económica desde el año 2008 hasta el año 2014 ha generado un incremento del número de personas sin hogar que pernoctan en las calles así como una modificación del perfil de los mismos. La problemática de la medición de este fenómeno tiene como punto de partida la falta de un concepto uniforme que acote las características del sinhogarismo У permita delimitar que cuantitativamente aquellas personas que se encuentren en situación de exclusión social sin una vivienda relativamente estable. comprender los términos del presente artículo nos ceñimos a la definición dada por la European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) entendiendo como persona sin hogar aquella "que no puede acceder o conservar un alojamiento adecuado, adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas y otras barreras sociales, o bien que presente dificultades personales para llevar una vida autónoma".

A través de la Tipología Europea del sinhogarismo y la exclusión del hogar (ETHOS) hemos intentado establecer una serie de características comunes que permiten medir el fenómeno de personas sin hogar buscando maquetar un lenguaje internacional común que permita hacerle frente desde un marco comparativo. Teniendo en cuenta esta tipología determinamos que existen cuatro grupos clasificatorios dentro del nombrado colectivo (Figura 1):

 Sin techo (rooflessness): Personas que viven a la intemperie o en la calle sin domicilio de ningún tipo. En ocasiones pernoctan en albergues y pasan el resto del día en lugares públicos.

- 2. Sin vivienda (Houselessness): Personas sin lugar estable para dormir pero con una pernoctación temporal en albergues o instituciones de acogida. (refugios para mujeres, alojamientos temporales para inmigrantes o demandantes de asilos, prisiones, hospitales, alojamientos de apoyo)
- Viviendas inseguras (insecure housing): Personas que duermen en viviendas en situaciones irregulares a nivel legal o bien con riesgo de violencia o amenazas por parte de familiares, amigos o pareja.
- 4. Vivienda inadecuada (inadequate housing): Personas que mantienen una casa en condiciones inhabitables. Ejemplo de ello son las viviendas donde conviven un elevado número de personas en un sitio muy reducido o el chabolismo.

Sin techo Sin vivienda

SINHOGARISMO

Vivienda indadecuada

Figura 1. Tipos de sinhogarismo

Fuente: elaboración propia

Nuestro trabajo se focaliza en las personas sin techo que pernoctan en las calles sin domicilio y con contactos puntuales con

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

albergues e instituciones. Entendemos que en la ciudad de Coruña las personas que pernoctan actualmente en la calle, en su mayoría, han tenido algún tipo de contacto con albergues o instituciones con su posterior abandono que los ha devuelto a su situación de calle. A lo largo del documento utilizamos como sinónimo de la realidad que define a la persona sin techo: persona sin hogar, homeless, situación de exclusión social y situación de sinhogarismo, apoyándonos en la definición dada por FEANTSA "Personas que no pueden acceder o conservar un alojamiento adecuado adaptado a su situación personal, permanente y que proporcione un marco estable de convivencia, ya sea por razones económicas u otras barreras sociales, o bien porque presentan dificultades personales para llevar una vida autónoma."

Los datos cuantitativos procedentes de fuentes institucionales como el INE, solo han podido hacer referencia en su amplia mayoría a las personas que han tenido algún tipo de contacto con las instituciones porque son en ellas donde se elaboran los registros no teniendo cifras fiables nacionales de las personas que pernoctan directamente en la calle sin ningún tipo de domicilio ni contacto con instituciones.

El principal objetivo es establecer los perfiles más comunes en atención a la edad, procedencia rural o urbana, empleo y profesión así como causas de su situación de riesgo de exclusión social. Nos hemos centrado en cuatro puntos clave para conocer la presencia de este colectivo en las calles de la ciudad de Coruña en el año 2015 y conocer si la realidad de la ciudad gallega es similar a la definida para España:

1) La exclusión social y la pobreza como contexto del sinhogarismo

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- Los perfiles de personas sin hogar en la ciudad de Coruña (Año 2015) centrándonos especialmente en su procedencia rural o urbana.
- 3) Las causas del desempleo en las personas sin hogar
- 4) El peso de las relaciones familiares y personales dentro de la situación de calle

Concretamente, hemos analizado la cuestión sobre si existe algún tipo de influencia de la procedencia de un entorno rural o urbano sobre el riesgo de exclusión social, y en qué medida.

Para ello, realizamos una revisión de la literatura sobre el tema que nos ocupa para contextualizar el estudio. Posteriormente, a través de la información recogida con la realización de entrevistas y encuestas acometemos un análisis de los resultados en relación con los objetivos descritos. Finalmente hemos elaborado las conclusiones sobre lo investigado.

TODOS PODEMOS SER "HOMELESS"

Las personas sin hogar se encuentran en una situación pobreza, pero no sólo en el sentido de carencia material de recursos, sino que además, padecen otras privaciones. En concreto, la falta de una vivienda digna genera, por sí misma, una situación de riesgo de exclusión.

Si tenemos en cuenta que, por otra parte, pueden existir problemas de debilidad de lazos familiares o sociales, adicción a ciertas substancias, etc. Podemos concluir que se trata de un tema muy complejo en el que existen abundantes factores de riesgo de exclusión.

A continuación contextualizamos este trabajo en dos de los principales aspectos determinantes de la situación de los "homeless".

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

La pobreza

La pobreza, en la mayor parte de los casos, es el contexto que rodea la situación de la persona sin hogar. A pesar de ello su definición y mediación son extremadamente difíciles al ser afectada por un amplio número de factores. Si entendemos como pobre aquella persona que no obtiene los ingresos mínimos para satisfacer un estándar mínimo de vida no pudiendo cubrir sus necesidades básicas, podríamos acercarnos al concepto. El Instituto Nacional de Estadística, en su informe "La pobreza y su medición" establece una tipología dentro de la pobreza resumida en tres grandes grupos: la pobreza objetiva, la pobreza subjetiva y la privación multidimensional. Dentro de cada una de ellas se encuentran los subtipos de pobreza.

Así, dentro de la pobreza objetiva se encuentra la pobreza absoluta, en la cual no están cubiertas las necesidades básicas (alimentación, vivienda...), y la pobreza relativa, en la cual una persona es pobre si se sitúa en una posición de desventaja social y económica frente al resto de la sociedad de su entorno. Esta última depende claramente de la sociedad en donde se encuentre el individuo no pudiendo extrapolar los datos a otras zonas. Dentro de ellas diremos, en atención a lo dispuesto por la Oficina de Estadística Europea (EUROSTAT) que una persona se encuentra en pobreza persistente o de larga duración si en el año presente y dos de los tres anteriores ha sido calificada como pobre.

En el ámbito de la pobreza subjetiva se tienen en cuenta los razonamientos de las propias personas sobre su situación. Por el contrario, en la privación multidimensional la persona se encuentra privada de ciertos bienes y servicios que la sociedad entiende como

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

necesarios. En este caso, no tienen porqué ser bienes o servicios de primera necesidad.

El segundo problema surge con la medición de la pobreza. Son muy numerosas las medidas lanzadas por los diferentes organismos y países para tratar de fijar el concepto de pobreza. Sin introducirnos en detalles nombraremos como más representativas las siguientes: El Índice de Desarrollo Humano (IDH) propuesto por las Naciones Unidas y que trata de entremezclar indicadores que recojan información de diferentes ámbitos (vida, educación, salud...). En cada uno de los tipos de pobreza el INE propone una serie de medidores propios de cada uno. Por ejemplo, en el caso de la pobreza absoluta se trata de medir el coste de la cesta de productos esenciales a través de proporciones expuestas por diferentes autores como Mollie Orshanski o Rowntree. La pobreza relativa trata de crear dos grupos dentro de la sociedad: los más desfavorecidos y la población restante utilizando escalas como la propuesta por la OCDE conocida como la escala de Oxford.

En el caso de la pobreza subjetiva se utilizan líneas de investigación como la línea de Kapteyn para investigar a los hogares y obtener los datos sobre los ingresos mínimos que cada persona cree que necesita para poder llegar a fin de mes. Y por último, la privación multidimensional es medida a través de una serie de indicadores creados por estudiosos ya en los años 80 como es el caso de Peter Townesd. Este último creó, con la unificación de numerosos indicadores, un sistema de medición de la privación multidimensional donde trataba de saber si "existía un nivel de ingresos a partir del cual el número de privaciones aumentaba escandalosamente". Si ello era así se entendía que las condiciones de vida empeoraban fuertemente y por lo tanto ese nivel de renta era el umbral de la pobreza.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

La exclusión social

Complementando el concepto de pobreza nos acercamos a la exclusión social. El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales la define en el Plan Nacional para la Inclusión Social publicado en Junio del 2001 de la siguiente forma:

"Hace referencia a aquellas personas que, de alguna manera, se encuentran fuera de las oportunidades vitales que posibilitan la ciudadanía plena, esto es, ajenos al conjunto de conquistas económicas, sociales y culturales que nuestras sociedades desarrolladas han sido capaces de generar".

Es importante destacar que el concepto de exclusión no se equipara al de la pobreza automáticamente pues existen claras diferencias entre ellos. Frente a la vertiente fundamentalmente económica ligada a la pobreza, la exclusión social abarca un componente multidimensional de factores que hacen referencia, no solo a la situación económica de la persona, sino también a su nivel educativo, cultural, político y social entre otros. En el informe citado se sitúa en una posición de equivalencia la exclusión social a la desafiliación como desvinculación social profunda. Ello puede llegar a provocar la carencia de los derechos que recoge la ciudadanía social en el ámbito político, social, económico y laboral.

Por lo tanto, la exclusión social supone la ruptura de lazos en diferentes ámbitos, no solo en el económico, que repercuten en la integración social del individuo y la dificultan. Para ejemplarizar este fenómeno, definitorio de la situación del sinhogarismo, encontramos situaciones potenciadoras de la exclusión social en la insuficiencia o ausencia de apoyos familiares, la falta de una vivienda digna, carencia

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

de estudios o incluso dificultad de integración laboral. (Exclusión social, una visión de su concepto en tres países de la Unión. ADES Report Spanish, Asociación Iniciativas y estudios sociales).

¿EXISTE UN "PERFIL" PARA LAS PERSONAS SIN HOGAR?

Finalizado el breve recorrido del contexto de pobreza y exclusión social que rodea a las personas sin hogar, delimitamos los perfiles de sinhogarismo que se encuentran estudiados en la literatura en España y que nos ayudan a entender los resultados de la investigación. Si en la Unión Europea hay aproximadamente treinta millones de ciudadanos sin alojamiento digno, 410.000 están en situación de sin hogar. En España las cifras dictaminan que de cada 100.000 habitantes, como mínimo 71 se encuentran en situación de calle. Según la Fundación Arrels y corroborado por la Fundación Foessa en su informe en el año 2014 uno de cada veinte hogares se encuentra en riesgo de exclusión social siendo un total de 11,7 millones de personas, un 82,6% más que en el año 2007. Pero, realmente la cifra ronda las 23.000 personas en situación de sinhogarismo según datos del INE, aunque se calcula que la realidad ascienda hasta 40.000 personas.

Comprobamos que una amplia mayoría de estas personas son hombres que se encuentran entre los 30-50 años. Los últimos datos recogidos en el INE durante el año 2012 y publicados en el 2013 indican que de un total de 22.938 personas sin hogar, 18.425 son hombres mientras que el número se reduce al hablar de mujeres (4.513). Del total de hombres 9.855 son españoles mientras que 8.570 son extranjeros no viendo una excesiva diferencia entre el lugar de procedencia. En el caso de las mujeres 2.570 son españolas mientras que 1.943 son extranjeras. Por lo tanto, los datos nos muestran un

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

54,2% de españoles frente a un 45,8% de extranjeros, entre los que destacan mayoritariamente aquellos procedentes de África, seguido de los europeos (22,3%) y finalmente americanos (15,2%).

Además, aproximadamente la mitad de personas sin hogar tienen hijos pero mantienen una escasa o nula relación con ellos.

Si hacemos referencia al tiempo que llevan sin alojamiento propio nos encontramos con un 44,5% que lleva más de tres años viviendo sin una vivienda propia. Las causas más cercanas a esta situación se encuentran en la pérdida del trabajo (45%), incapacidad económica para hacer frente al pago de un alojamiento (26%) y la separación de la pareja (20,9%).

Así, los motivos más recurrentes para encontrase en situación de calle son los relacionados con el proceso económico, los relacionados con situaciones familiares (divorcio, muerte de un ser querido...), o personales (educación, edad, salud, dependencia ...). En el caso de la población extranjera en riesgo de exclusión social se encuentra como causa la discriminación o ausencia de un estatuto legal. Así, aproximadamente el 30% tiene una enfermedad crónica, el 15,5% una enfermedad crónica y el 16,6% una enfermedad mental.

Centrándonos en la procedencia rural o urbana de las personas sin hogar y su repercusión sobre la situación de exclusión haremos referencia a la definición dada por el INE utilizando el tamaño del núcleo poblacional. Así, entendemos por municipio rural aquel que cuenta con menos de 10.000 habitantes mientras que será urbano aquel que posea un número mayor al dado. En este ámbito las principales causas de exclusión son por una parte aquellas de carácter estructural (falta de futuro y de posibilidades laborales, carencia de servicios...), social y personal.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Es importante destacar que en el ámbito rural tiene un peso considerable las relaciones familiares pues la mayor parte de los negocios son mantenidos por un núcleo familiar. Por ello, en muchas ocasiones las poblaciones rurales no obtienen la preparación suficiente para insertarse en los mercados de trabajo anónimo y pueden suponer un elemento potenciador de la situación de exclusión social. No obstante, la solidaridad en los municipios de reducidas dimensiones es mayor que en las ciudades a la hora de ayudar a personas con necesidades básicas lo que contrarresta lo anterior. El problema del ámbito rural surge con la falta de recursos. En muchas ocasiones las personas que se encuentran en situación de exclusión social emigran a las ciudades en busca de servicios que le ayuden en su situación, por eso, normalmente se entiende que en lo rural no hay un problema real de personas en exclusión social. Normalmente esta situación afecta a las comunidades rurales que se encuentran más apartadas y envejecidas. (Cordero del Castillo, 2012)

Según el informe de Cáritas del año 2003 "La salud de las personas en situación de sin hogar acompañadas por Cáritas", el riesgo de exclusión social en el ámbito rural se agrava en el caso de necesitar tratamiento o apoyo para hacer frente a enfermedades graves o discapacidades.

Tiene un gran peso el **contexto familiar** que rodea a este colectivo. En España aproximadamente el 16,2% están casadas frente a un 51,7% solteras y un 28,2% divorciadas, quedando el 3,9% de población sin hogar en situación de viudedad. La mayoría (77,8%) han vivido con sus padres hasta la mayoría de edad, siendo las situaciones negativas como la falta de dinero (41,5%) o el fallecimiento de un familiar (41,6%) las que han provocado una desestabilización en el ámbito

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

familiar. Un 36,3% han sufrido violencia en la familia, mientras que un 23,6% se han enfrentado a algún tipo de enfermedad grave de alguno de los padres. Es importante destacar que un 20,9% había sufrido problemas de alcoholismo en la propia familia o incluso del mismo individuo.

Finalmente, si hablamos del **ámbito laboral** aproximadamente la mitad de las personas en situación de sinhogarismo mantienen una búsqueda activa de trabajo. No obstante, solo el 12% ha realizado estudios superiores, frente a un 60% que alcanzan estudios de educación secundaria. Del total de personas sin hogar un 77,8% no tiene empleo ni esta jubilada e incluso ni está incapacitada para trabajar. Dentro de ellas la mitad están buscando empleo. Si realizamos un sesgo por edades nos encontramos que la franja de edad de 45-64 años no tienen empleo el 76,6%, seguido de la franja de 18-29 años con un 73,7% pero es entre los 30-34 años donde se concentra el mayor porcentaje (85,6%).

La problemática de la falta de formación en las personas sin hogar es un agravante para la accesibilidad al empleo. A mayores, el llamado "estigma de la calle" provoca el rechazo de las empresas a contratar a personas en riesgo de exclusión social.

No obstante, los datos expuestos hacen referencia a aquellas personas sin hogar que acuden a centros asistenciales pues son los registrados en las diferentes instituciones. La cifra aumenta si nos atenemos a la realidad de calle sumando a aquellos que deciden no acudir a los centros.

Así, en el contexto de pobreza y exclusión social las personas sin hogar muestran un perfil mayoritario de hombres de mediana edad. Las causas económicas, familiares o violencia son las principales que aumentan el riesgo de encontrarse en situación de calle. Una amplia mayoría no cuenta con estudios superiores lo que dificulta su acceso al empleo. Con ello, hemos resumido brevemente la situación del panorama español en el contexto de las personas sin hogar. Posteriormente procederemos a compararlo con los resultados obtenidos para la situación de la ciudad de Coruña.

LAS PERSONAS SIN HOGAR

Para desarrollar el tema de la investigación hemos entrevistado al personal que trabaja más de cerca con el sinhogarismo dentro de las personalidades jurídicas de Coruña como es el caso del Ayuntamiento, instituciones como El Hogar de Sor Eusebia, El Hogar de Santa Lucía, El Albergue Padre Rubinos, o asociaciones como Boa Noite o Renacer entre otras.

En un segundo momento hemos encuestado a la población que duerme en las calles de la ciudad durante dos meses para comprobar la movilidad y cambio de lugar de pernoctación, así como información sobre su lugar de procedencia, relación con el empleo, causas de su situación de exclusión social y nivel de relaciones tanto personales como familiares.

Finalmente, con la información recogida en el trabajo de campo y la literatura estudiada hasta el momento hemos expuesto las conclusiones de los objetivos citados.

PERFILES DE LAS PERSONAS SIN HOGAR

Tras realizar el proceso de investigación expuesto hemos llegado a los siguientes resultados:

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- 1. Una gran mayoría de las personas sin hogar encuestadas proceden de zonas urbanas no siendo el lugar de procedencia la causa de encontrarse en situación de calle.
- Las principales causas de su situación de exclusión social han sido: la pérdida del trabajo, adicciones especialmente al alcohol y conflictos personales y familiares que los han llevado a romper lazos sociales
- 3. Los perfiles recogidos han sido mayoritariamente hombres entre los 35-45 años. Existe una cierta paridad en el número de Personas sin hogar de procedencia extranjera frente a los procedentes de España. Se encuentran divorciados o separados y en ciertos casos con hijos, aunque mantienen un contacto escaso o nulo con la familia.
- 4. En relación al empleo, una amplia mayoría son desempleados y no buscan trabajo bien por "comodidad" o bien por falta de motivación al encontrarse en desventaja de condiciones siendo la causa su escasa formación.

Con los resultados obtenidos hemos comprobado que los datos extraídos de fuentes nacionales que hacen referencia al territorio español son similares a los aplicados a la ciudad de Coruña. Como hemos podido comprobar, en relación al perfil de persona sin hogar en la ciudad de Coruña, un 20% de los encuestados son mujeres, siendo el hombre un 80%. Las causas de esta diferencia vienen dadas por un perfil familiar claro de la mujer pues tratan de mantener en un mayor grado que los hombres a la familia y tratar de afianzar relaciones duraderas y redes de carácter informal de apoyo. A mayores es un colectivo con un grado elevado de vulnerabilidad en la calle provocado por la falta de seguridad y posibilidades de abusos. Afirmando lo expuesto por Carmen Luque Salceda, en su documento, "La mujer sin

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

hogar: realidades y reflexiones", las mujeres que acuden a los albergues suelen tener una problemática de malos tratos o bien ser madres solteras que necesitan urgentemente un alojamiento. No obstante, es cierto que las mujeres que pernoctan en la calle tienen un grado mucho mayor de deterioro tanto mental como de salud e higiene.

En el caso de los hombres un 65% de los encuestados presentan un grado elevado de adicción al alcohol o a las drogas, mientras que un 30% se han encontrado en la calle como causa primera por pérdida del empleo (la mayoría extranjeros) y un 0,5% por conflictos familiares. No obstante, cabe recalcar que en muchos casos los conflictos familiares derivan de la adicción y los posteriores comportamientos, como el hurto o violencia en el hogar, que le llevan en una segunda causa a romper lazos tanto familiares como personales. Incluso, en el caso de pérdida del trabajo y precaria situación económica también puede conllevar un conflicto familiar y de nuevo una ruptura persona. En los últimos años se ha incrementado el número de casos de jóvenes entre los 19 y 25 años que por adicciones o salidas de centro de acogida sin apoyos familiares caen en situación de calle.

En referencia al empleo hemos comprobado que en un 90% de las personas sin hogar encuestadas tienen una escasa formación profesional aunque si cuentan con experiencia profesional en ella. Las causas de rechazo a la búsqueda del empleo se sitúan en la carencia de una motivación pues se entienden en situación de infravaloración. Es debido a, por un lado, su escasa formación les sitúa en una posición de desventaja a la hora de conseguir un empleo pero a mayores, recae sobre ellos un prejuicio por parte de las empresas a la hora de rechazar a personas que estén en situación de calle para sus puestos de trabajo

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

lo que agrava su situación y provoca el abandono de la búsqueda activa de empleo.

En conclusión, a pesar de la reducción del número de personas sin hogar que han pernoctado en las calles de la ciudad de Coruña durante el año 2015 en referencia a años anteriores, el patrón de perfiles que hemos recogido no ha variado notablemente. Hombre de mediana edad con una ruptura clara de lazos personales y familiares y en muchos casos con una adicción marcada al alcohol o a las drogas, es representativo de la muestra investigada. Independientemente de su procedencia rural o urbana, se mueven en un panorama de estigmatización hacia su figura y por lo tanto de una mayor dificultad para su empleabilidad.

REFERENCIAS

FEANTSA (2008). El papel de la vivienda en la exclusión residencial.

Informe Europeo

Fundación San Martín Porres (2008). Qué es el sinhogarismo

Cordero del Castillo, P. (2012). Los" sin techo" en España.

Cáritas, (2003).La salud de las personas en situación de sin hogar acompañadas por Cáritas

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, (2001). *Plan Nacional para la inclusión social.*

Instituto Nacional de Estadística. INE (INE, 2012). Varias estadísticas.

Instituto Nacional de Estadística. (INE) 2006. La pobreza y su medición.

Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza. INE España. Disponible en

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

<u>www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf</u>. Consultado el 16 de junio de 2015.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

EL PAPEL DE LA PSICOLOGÍA SOCIAL PARA LA INTERPRETACIÓN DE LOS ESPACIOS RURALES Y ESPACIOS URBANOS

Javier Novo-Hernanz¹

Resumen

El estudio de las peculiaridades de cada sociedad es una pieza clave, no sólo para comprender su funcionamiento, sino para poder diseñar y aplicar políticas sociales y económicas con un mínimo de garantía de efectividad. Las diferencias entre países, o entre grupos de países, se ponen de manifiesto en diversos aspectos: culturales, sociales, económicos, políticos, etc, así como en las distintas estructuras, urbanas o rurales, que los integran. En este trabajo se plantea una reflexión, desde el punto de vista de la psicología social, sobre las diferencias entre zonas urbanas y zonas rurales dentro del mismo país, en comparación con las diferencias entre las distintas zonas rurales (o urbanas) de los diferentes países, de modo que se pone de manifiesto la pertenencia de realizar estudios internacionales sobre áreas rurales (o urbanas) cuyas afinidades son notorias, independientemente de su pertenencia al mismo o diferente país. De este modo, queda constancia de que puede existir, en muchas ocasiones, mayor afinidad entre zonas rurales (o urbanas) de distintos países que entre zonas rurales y urbanas del mismo país, ya que la esencia de la afinidad está más en las peculiaridades de los grupos sociales rurales o urbanos que en las características propias que diferencian a los países.

Palabras clave - psicología social, entorno rural, espacios urbanos

Rurality and poverty in the euro-region Galicia-North of Portugal: effects of the economic crisis - - ISBN 978-84-606-9270-6 Pg. 251

¹ <u>javier.novo.hernanz@gmail.com</u> Universidad de A Coruña

EL PAPEL DE LA PSICOLOGÍA SOCIAL PARA LA INTERPRETACIÓN DE LOS ESPACIOS RURALES Y ESPACIOS URBANOS - Javier Novo Hernanz **Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015**

INTRODUCCIÓN

La mejora del bienestar de las sociedades pasa por la asignación eficiente de los recursos disponibles. Los responsables políticos deben enfrentarse a la toma de decisiones a la hora de diseñar y aplicar las políticas adecuadas, que permitan alcanzar las máximas cotas de bienestar. Esta tarea debe tomar en consideración las peculiaridades de los grupos sociales a los cuales van dirigidas las políticas, ya que cada grupo está configurado de forma diferente y precisa de un tratamiento diferencial, por ello, la psicología social se convierte en una herramienta imprescindible para ayudar a elaborar adecuadamente dichas políticas.

La psicología social es un intento por comprender cómo el pensamiento, los sentimientos o la conducta de los individuos están influenciados por la presencia real, imaginada o implícita de otras personas (Gordon Allport, 1954/1968) en cambio para otros autores, esta disciplina es meramente social y se ocupa de las regularidades de la conducta humana que surgen del hecho de que los hombres participan en grupos sociales (Shibutani, 1971).

Para conocer los antecedentes filosóficos de esta disciplina, es necesario volver a la Grecia Clásica, donde autores importantes como Platón o Aristóteles están muy cerca en diversos aspectos, por ejemplo La República de Platón se podría considerar de carácter psicosocial, refiriéndose a relaciones y consecuencias en el ámbito de la participación social.

Debido a la escasa participación romana y cristiana mencionaremos los precursores de la época moderna saltando así al Renacimiento y Barroco, en autores como Maquiavelo, Bacon, Hobbes, Locke etc... que estudiaron el problema de las relaciones entre sociedad e individuo (Ovejero Bernal, 2007).

EL PAPEL DE LA PSICOLOGÍA SOCIAL PARA LA INTERPRETACIÓN DE LOS ESPACIOS RURALES Y ESPACIOS URBANOS - Javier Novo Hernanz **Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015**

Una vez que esta ciencia se separó de la filosofía, por el siglo XIX. Los primeros sociólogos que se centraron en la psicología social ofrecieron una comprensión de como los aspectos sociales influyen en la personalidad del individuo, destacando autores como Comte, Durkheim o Weber, entre otros (Ovejero Bernal, 2007)

DIFERENCIAS ENTRE PAÍSES

Poner de manifiesto que hay diferencias entre países o, al menos, entre grupos de países: desarrollados frente a no desarrollados, musulmanes frente a cristianos, etc... con sus peculiaridades y dejar claro al final del apartado que hay diferencias entre ellos, desde el punto de vista de la psicología social

La delimitación conceptual de esta identidad social espacial se basa en características simbólicas espaciales. Este entorno físico que forma parte de la sociedad, es percibido en el seno de una sociedad y es construido por todos los actores sociales. Lo que es probable que existan diferencias entre países o incluso dentro de un mismo país.

Dentro de un mismo país, por mencionar un país en vías de desarrollo como Brasil, que poseen más de 5.000 municipios, de estos 5.000 más del 70% poseen una cantidad menor de 20.000 habitantes lo que se incluiría en zona rural (IBGE, 1998), poniendo en evidencia de que existe un sesgo dentro de un mismo país, existiendo en juego sentimientos heterogéneos respecto a la identidad social y se deben adaptar estas conclusiones a políticas públicas para que puedan ser más eficientes a largo plazo. Otro ejemplo pero en el ámbito urbano, son los barrios Judíos, que están repartidos por todo el mundo: Nueva York, Praga, Marrakech, Varsovia etc... Debido a causas políticas entre otras, este colectivo se ha visto obligado a emigrar de su tierra natal,

formando de esta manera comunidades, adaptando el medio a gusto propio como en la urbanización, creando de esta manera confrontaciones culturales, sociales o psicológicas (para diferenciar esta es mi tierra y no la tuya).

ESPACIOS RURALES Y ESPACIOS URBANOS

El espacio urbano es definido en las ciudades y villas, en cambio el espacio rural se define en poblados, aglomeraciones aisladas en el que poseen un mayor vínculo, lo que conlleva una mayor identidad respecto la propiedad de la tierra. Dentro de un municipio rural, existen dos extremidades a considerar: una urbana en el cual es de carácter jurídico y otra campestre de carácter laboral respecto al medio (agricultura, ganadería...) (Alburquerque, 2001)

Por estas definiciones, se percibe que los conceptos de urbano y rural son considerados por su carácter demográfico, lo cual no es de extrañar, si tenemos en cuenta que fueron establecidos por un órgano destinado primordialmente a este tipo de cuestiones (IBGE, 1998).

Es evidente que un sujeto que ha transcurrido toda su vida en un ámbito sea rural o urbano, va a tener una mayor afinidad a él y sus valores, creencias, actitudes estarán más adaptadas a ese medio y no al otro.

En los análisis psicosociales la variable tamaño influye notablemente en su estudio, ya que es diverso realizar un estudio de pertenencia social en un núcleo urbano grande y compacto que muchos segregados y heterogéneos.

EL PAPEL DE LA PSICOLOGÍA SOCIAL PARA LA INTERPRETACIÓN DE LOS ESPACIOS **RURALES Y ESPACIOS URBANOS - Javier Novo Hernanz**

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Cabe mencionar, que desde el punto de vista del espacio urbano, lo rural se aprecia como algo homogéneo, atrasado debido a las ideas cognitivas preconcebidas.

El concepto de identidad urbana, supone sentirse y definirse como residente de un determinado pueblo, e implica también demarcarse en contraste con el resto de la gente que no vive allí Lalli (1988), en este sentido, los mecanismos que se encuentran en la base de la identidad urbana son los de categorización y comparación sociales propios de la identidad social (Valera y Pol, 1994).

¿DÓNDE ESTÁN LAS AFINIDADES?

Existen numerosos casos en el que pueden existir mayor número de afinidades en dos zonas rurales de países diversos y cercanos geográficamente que dos zonas de un mismo país, siendo una rural y otra urbana. Es el caso de Galicia y el Norte de Portugal, es evidente el número de afinidades que existen de carácter cultura, lingüístico, geográfico etc. Desde hace más de 20 años, las autoridades de ambas partes constituyeron la Comunidade de Traballo Galicia-Norte de Portugal (1991), más adelante en 2008, la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).

perspectiva socio-cultural, retomando a la época prerromana, la cultura castreña, iniciada en el siglo VIII, pone en evidencia dos polos a destacar: el territorio gallego y parte de Asturias y el otro el Norte de Portugal. (Bermejo-Fernández, 1996).

Estos lazos históricos, pueden provocar que exista mayor sentimiento de hermandad basado en valores, creencias, actitudes en dos zonas

EL PAPEL DE LA PSICOLOGÍA SOCIAL PARA LA INTERPRETACIÓN DE LOS ESPACIOS RURALES Y ESPACIOS URBANOS - Javier Novo Hernanz **Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015**

rurales, de un parte de España y otra de Portugal que por ejemplo: la zona urbana de Madrid con la zona rural de Galicia.

PERTINENCIA DE LOS ANÁLISIS SUPRANACIONALES

Las conclusiones que afloran en este trabajo desde el punto de vista de la psicología social, justifica que para realizar unas políticas públicas adecuadas, es necesario estudiar las zonas rurales en su conjunto como también las urbanas, independientemente del país de pertenencia. Ya que pueden existir un mayor número de afinidades en dos ámbitos rurales de diversos países (ejemplo de Galicia y Norte de Portugal) y no un ámbito rural y otro urbano del mismo país (ejemplo zona urbana de Madrid y zona rural de Galicia). No debemos olvidar que existen diferencias desde el punto de vista psicosocial en la pertenencia social de un territorio que es socialmente construido, dejando en evidencia la barrera entre la zona rural y urbana, pero de este modo deben crearse puentes sociales, culturales para obtener una mayor afinidad entre ambas zonas.

REFERENCIAS

Alburquerque, F.J. Baptista (2001). Aproximación metodológica desde la psicología social a la investigación en zonas rurales. *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros, 191,* 225-236.

Cancela Outeda, C. (2010). La eurorregión Galicia-Norte de Portugal:

Un escenario de cooperación territorial. *Razón y Palabra, 15(74)*.

Revista electrónica. Disponible en http://www.razonypalabra.org.mx/N/N74/monotematico74/03-M-Eur.pdf. Consultado el 21 de mayo de 2015.

EL PAPEL DE LA PSICOLOGÍA SOCIAL PARA LA INTERPRETACIÓN DE LOS ESPACIOS RURALES Y ESPACIOS URBANOS - Javier Novo Hernanz **Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015**

- Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística-IBGE (1995): Anuario estatísticos do Brasil. Brasilia: FIBGE
- Lalli. M. (1988). Urban Identity. en D. Canter (Ed.). *Environmental Social Psychology. NATO ASI Series. Behavioral and Social Sciences*, *45*. 303-311. Dordrech, The Netherlands Kluwer Academic Publishers.
- Ovejero Bernal, A. (2007). Las relaciones humanas, psicología social teórica y aplicada. Editorial. Biblioteca Nueva, S. L., Madrid, 1998, 2007. ISBN: 978-84-7030-565-8.
- Valera, S. y Pol, E. (1994). El concepto de identidad social urbana: una aproximación entre la psicología social y la psicología ambiental.

 Anuario de psicología/The UB Journal of psychology, (62), 5-24.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

EL COACHING COMO POTENCIADOR DE LOS RESULTADOS DEL APRENDIZAJE EN EL MEDIO RURAL

Luisa Couto-Cantero¹ & Isabel Novo-Corti²

Resumen

Pese a tener su origen en la Antigua Grecia (Mayéutica socrática) el Coaching se crea en los años 70 en el ámbito deportivo, introduciéndose en el mundo empresarial a partir de los 80. Pero no es hasta bien entrados en el nuevo milenio cuando comienza su andadura en España. Un coach es un profesional que acompaña a una persona o grupo de personas en la consecución de su objetivo, acelerando el aprendizaje y el proceso de cambio que les lleva a sacar la mejor versión de sí mismos para conseguir dicho objetivo, sin generar dependencia. Constituye por tanto una metodología de aprendizaje muy adecuada para utilizar en entornos con especiales dificultades, como por ejemplo el medio rural, ya que provee a las personas que lo utilizan de las herramientas necesarias para multiplicar las perspectivas desde las que poder contemplar e interpretar la realidad, aportando nuevos enfoques y soluciones para las mismas cuestiones. Puesto que los cambios se producen desde procesos de reflexión y aprendizaje y, sobre todo, desde las acciones que tales procesos provocan, es razonable pensar que si se aplica esta metodología con las personas que hayan de formar a otras personas o equipos, los resultados cobrarán una mayor dimensión, multiplicando sus efectos.

Palabras Clave - coaching, liderazgo, desarrollo rural, sostenibilidad, aprendizaje permanente, aprendizaje, sociedad del conocimiento, cambio, nuevas tecnologías, emprendimiento, oportunidades laborales.

Rurality and poverty in the euro-region Galicia-North of Portugal: effects of the economic crisis - - ISBN 978-84-606-9270-6 Pg. 259

¹ <u>luisa@luisacouto.es</u> Licenciada en CC. Económicas y Empresariales, Máster en Prevención de Riesgos Laborales, Postgrado en Audtoría de Cuentas, Coach Profesional Acreditada por la International Coach Federation, Estudiante doctorado. Economic Development and Social Sustainability Reseach Unit - Universidad de A Coruña. España ² <u>Isabel.novo.coti@udc.es</u> Economic Development and Social Sustainability Reseach Unit

⁻ Catedrática EU Análisis Económico. Universidad de A Coruña. España

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

INTRODUCIÓN

A pesar de que los núcleos poblacionales del medio rural han sufrido una aceleración de la pérdida de habitantes en las últimas décadas, el éxodo rural no es ninguna novedad. Hace siglos que la población del campo comenzó su movimiento migratorio en busca de nuevas oportunidades laborales y una mejor calidad de vida, dejando a sus espaldas algunos núcleos rurales completamente desiertos.

Sin embargo, sí es cierto que esta cuestión se ha agravado en los últimos años, llegando a ocupar un lugar preponderante en los programas políticos de países de todo el mundo que buscan el modo, no sólo de frenar el éxodo rural, sino también de potenciar la repoblación del campo. La finalidad es doble: de un lado, prevenir la sostenibilidad de las ciudades, incapaces de absorber todo el flujo migratorio que reciben y, de otro, encontrar una solución a la falta de empleo agravada por la crisis económica mundial que nos viene asolando desde 2008.

El desarrollo rural implica, por supuesto, a la agricultura en su sentido más amplio: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, productos marinos y forestales, Atchoarena, D., & Gasperini, L. (2003), pero también implica educación, infraestructura, salud, capacidad para generar empleo más allá de las granjas, implica instituciones rurales, etc., todo ello engranado de un modo sostenible.

En Europa se han puesto en marcha diferentes proyectos que ponen su foco en el medio rural desde distintas perspectivas, como la formación, el desarrollo de la agricultura y silvicultura, el uso de las tecnologías como herramientas para combatir el aislamiento, potenciar el emprendimiento, etc., cada una de ellas instrumentadas con sendos Programas. Dentro de la Eurorregión Galicia- Norte de Portugal,

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

también se han puesto en marcha diferentes iniciativas que pretenden potenciar la sostenibilidad de la vida en el campo.

Cada una de estas iniciativas merecen en sí mismas atención, estudio, puesta en valor y evaluación, no obstante, existe un elemento que puede contribuir a la potenciación y mejora de sus resultados y que no siempre aparece incorporado en su desarrollo: la aplicación de las técnicas y metodología del Coaching.

Lógicamente, la casuística en los posibles tipos de proyectos planteados para el medio rural y sus diferentes combinaciones es inabarcable para el objeto de esta publicación, de modo que en este capítulo se pretende poner el foco en algunas propuestas en las que la aplicación del Coaching puede aportar un gran valor añadido al resultado global de su desarrollo y en la argumentación sobre el modo en que tal aplicación incide en los resultados obtenidos y en su sostenibilidad.

Siguiendo el planteamiento descrito, son tres las principales líneas de estudio detectadas y que tienen relación con el coaching como potenciador de los resultados del aprendizaje, del emprendimiento y del acercamiento de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías, todos ellos en el marco del medio rural. Este trabajo se enfoca en la primera de estas líneas, dejando las otras dos como sugerencia para su desarrollo en futuras investigaciones.

El Coaching como potenciador de los resultados del aprendizaje en el medio rural.

Que el aprendizaje subyace en la base de todo cambio parece una obviedad y, como sucede en muchas ocasiones, cuanto más obvio parece un asunto menor es la atención que se le presta. Por otro lado y si hablamos de un entorno rural parece inevitable tener en cuenta

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

una serie de condicionantes que, en la actualidad, le son inherentes y que dificultan la ejecución de cualquier tipo de proyecto con garantías de viabilidad y sostenibilidad en dicho entorno. La población, especialmente los jóvenes, tiende a abandonar el campo en busca no sólo de un empleo sino, sobre todo, en la procura de servicios que le permitan acceder a más y mejores posibilidades de desarrollo en todas sus facetas. Es necesario un cambio de perspectiva para poner en valor las ventajas de vivir en el agro y reinventar sus posibilidades, sobre todo en un momento en el que las estadísticas muestran que las ciudades de hoy no tienen un tejido empresarial capaz de dar respuesta a la gran cantidad de demandas de empleo que se le plantean a diario. En este contexto, parece necesaria una transformación que, como decíamos al comienzo del párrafo, sólo se puede producir de la mano del aprendizaje.

Pero, en incontables ocasiones, para aprender cosas nuevas, es necesario "desaprender" otras muchas, profundamente arraigadas en nuestros planteamientos vitales, y que pueden llegar a convertirse en "creencias limitantes" que dificultan o incluso impiden el avance hacia nuevos modelos de desarrollo. Es aquí donde consideramos que la metodología del Coaching puede generar sinergias con otros sistemas de aprendizaje para activar y acelerar el proceso de cambio que requiere la nueva visión de la vida en el campo.

En este sentido, un estudio de la Universidad de Missouri, Akiba, M. (2012), basado en una encuesta realizada a 577 profesores de matemáticas de secundaria en Missouri, trataba de dar respuesta al tipo de actividades de aprendizaje en las que participaban estos profesores y al tiempo que dedicaban a dichas actividades. También analizaba la relación existente entre las calificaciones de los profesores

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

y su contexto con la cantidad de actividades de aprendizaje profesional que realizaban.

Aunque algunas de las conclusiones extraídas del estudio fueron que las calificaciones no explican la participación de los profesores en actividades de formación profesional y que el estudio no era lo suficientemente representativo como para extrapolar los resultados a todo el país, cabe señalar que el mentoring y el Coaching estaban entre los siete tipos de aprendizaje profesional, formal o informal que se estudiaron.

Con respecto a estos métodos de aprendizaje, el estudio revelaba que tanto la mentorización como el coaching eran, en general, usados únicamente por los profesores con menos experiencia (sólo un 20.3%). Sin embargo, según se indica en la introducción del estudio, el aprendizaje de los profesores mejora cuando los profesores se involucran en actividades 1) sostenibles y continuas, 2) coherentes con los objetivos de aprendizaje y con la misión de la escuela y sus objetivos de reforma, 3) enfocadas a la práctica y el aprendizaje de los estudiantes dentro del concepto de aula actual y 4) proporcionan oportunidades para la colaboración docente. Esta conclusión, se sustenta en las investigaciones de otros estudiosos (Borasi & Fonzi, 2002; Clarke, 1994; Desimone, 2009; Elmore, 2002; Hawley & Valli, 1999; Loucks-Horsley, Hewson, Love, & Stiles, 1998; Wen, et al., 2009; Wilson & Berne, 1999) y puede relacionarse directamente con el concepto de Coaching.

Para ilustrar esta relación, tomaremos algunos ejemplos extraídos del RuraLEARN project (Lifelong Learning for Rural Europe). Este proyecto se enmarca dentro del Programa de Aprendizaje Permanente 2007-2013, y ha dado vida a numerosas propuestas enfocadas en ofrecer una respuesta más amplia a las necesidades del medio rural,

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

que tengan en cuenta la competitividad, la sostenibilidad, el medio ambiente, la calidad de los alimentos obtenidos o el acceso a los recursos que ofrece la Sociedad de la Información entre otras cuestiones.

Proyectos como los que a continuación se relacionan, pueden ser tomados como referencia o ejemplos extrapolables al entorno rural de la Euroregión Galicia-Norte de Portugal, por su afinidad y características y también porque son susceptibles de mejora a través de la aplicación del Coaching: Acción COMENIUS: 1) Responsabiliser l'apprenant à l'égard de son propre apprentissage, 2) The small school - heart of the village in changing Europe 3) Together - motivacion por el aprendizaje y prevencion del fracaso escolar; Acción ERASMUS: 4) Rural tourism; Acción ADULT EDUCATION: 5) ADNET adult education network, 6) Les nouveaux pauvres en milieu rural un projet culturel de libération grâce à la formation; acción GRUNDTVIG: 7) Handbuch europaïscher Bildungs Erfahrungsvergleich alternativer Ermutingungsstrategien im ländichen Raum, 8) Handicraft is common language (HANDISCOLA), 9) Rural education centres for a sustainable future, 10) RURALPRO - European training course for future professionals of regional and rural development, 11) SAERA - Strategy for Adult Education in Rural Areas by means of telecentres, 12) SEREC Sustainable Europe - Rural Educational centres, 13) Wizard tool box_ instruments for active participation in a learning society; Acción ODL (Open and Distance Learning in Education): 14) Proyectos enmarcados en la TICEOD - Technologies de l'Information et de la Communication l'Enseignement Ouvert et à Distance; acción **MINERVA** (Information and Communication Technology in Education): 15) Modelo enseñanza - aprendizaje uno a uno para formación básica y profesional en el mundo rural, 16) The use of ICT-ODL in promoting social

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

inclusión; Acción JOINT CALL: 17) Towards better support systems for integration of asylum seekers, refugees and migrants in rural areas. (Rural Learning for Development: Experiences from Europe)

No siendo los únicos, todos estos proyectos tienen en común la necesidad de facilitar procesos de aprendizaje no sólo a los receptores finales sino también a las personas que van a formar a otros dentro de un entorno rural. Estas características contextuales ponen en evidencia que, a pesar de los esfuerzos realizados por los respectivos gobiernos ya sean estatales, autonómicos o locales, para dotar de mejores infraestructuras a los núcleos rurales, éstos siguen teniendo carencias importantes en cuanto a servicios de acceso a las redes de comunicación, transporte, abastecimiento, etc., debido al reducido y diseminado número de habitantes que los ocupan.

También es necesario tener en cuenta los diferentes tipos de formación ya que, por ejemplo, las necesidades de aprendizaje y habilidades pedagógicas y de comunicación para formar a niños, son muy diferentes de las requeridas para formar a adultos. Del mismo modo, son diferentes los requerimientos para formar a distancia de los que precisa la formación presencial. Y no es lo mismo aprender para uso individual que aprender para enseñar, como tampoco lo es aprender o enseñar en escuelas multigrado. Teniendo en cuenta estas premisas, se puede concluir que el cometido de encontrar el tipo de aprendizaje profesional adecuado para cada formador, no es tarea sencilla.

Desde el punto de vista de la aplicación del coaching, es importante que se trabaje paralelamente con dos enfoques diferentes de aprendizaje: 1) aprender a comunicar y 2) aprender a aprender. Ambos se pueden trabajar de un modo aislado, pero si se trabajan

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

simultáneamente, el uno valorizará al otro produciéndose interesantes sinergias.

- 1) Si analizamos la cuestión desde el enfoque de **aprender a comunicar**, con frecuencia caemos en la trampa de pensar que los formadores sólo tienen que conocer en profundidad la materia que van a enseñar y dominar la metodología adecuada para transmitir sus conocimientos. Sin embargo, en este punto creemos conveniente volver a los elementos que influyen en la mejora del aprendizaje por parte de los profesores en función del tipo de actividades en las que se involucran:
 - Actividades sostenibles y continuas. Esto implica que para implicarse en un proceso de aprendizaje, es relevante el hecho de que el trabajo desarrollado tenga perspectivas de futuro. De otro modo, la falta de respuesta a la pregunta "¿para qué?", pregunta clave en coaching puesto que se trabaja con objetivos concretos, puede generar desmotivación y falta de interés, con la consecuente reducción del compromiso. La transmisión de ese estado de ánimo se hará inevitable propiciando el contagio emocional a los educandos y a todo su entorno y aumentando las probabilidades de que abandonen su aprendizaje (o proyecto).
 - Actividades coherentes con los objetivos de aprendizaje y con la misión de la escuela y sus objetivos de reforma. Aquí estamos hablando de alineación de objetivos a tres bandas: objetivo de la actividad (o del programa en el que se enmarque la actividad), objetivo del formador (que se obtiene de la alineación de lo que le interesa aprender como persona y como profesional) y objetivo de futuro de la escuela (que haciendo un paralelismo podría ser por ejemplo una empresa o una cooperativa). No sólo es importante un aprendizaje permanente sino que, además, ese

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- aprendizaje debe realizarse teniendo en cuenta el contexto en el que se desarrolla y para el cual se desarrolla.
- Actividades enfocadas a la práctica y el aprendizaje de los estudiantes dentro del concepto de aula actual. La vivencia de la experiencia educativa y el enfoque práctico son los elementos que más inciden en la asimilación de nuevos conceptos. Por otro lado, al hablar de aula actual estamos poniendo el acento en la accesibilidad a los avances tecnológicos y el uso de La Red para acortar distancias.
- Actividades que proporcionen oportunidades para la colaboración entre docentes. Particularmente, en un entorno con las características del que estamos contemplando, esta afirmación se convierte en un requisito fundamental a la hora de mantener un elevado nivel motivación en los profesores.

Dado que el Coaching establece una relación personal y confidencial con su cliente, trabaja con los objetivos del cliente y en absoluto es directivo, parece lógico que se conforme como una metodología adecuada y personalizada para ofrecer al profesional de la enseñanza lo que necesita exactamente de cara a mejorar su labor formativa en el medio rural. Lo dicho no implica, bajo ningún concepto, que no pueda o deba ser combinada con otras modalidades de aprendizaje.

2) Si observamos desde la perspectiva de **aprender a aprender**, debemos poner el foco en que el beneficiario esta metodología sea consciente de cuál es su responsabilidad en su propio proceso de aprendizaje, tal y como apuntaba la acción COMENIUS *Responsabiliser l'apprenant à l'égard de son propre apprentissage* (RuraLEARN-Life Long Learning for Rural Europe). En este caso, la diferencia está en que quien aprende, lo hace con el objetivo principal de aplicar su

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

aprendizaje al desarrollo de su propia actividad, ya sea personal o profesional.

Aunque generar conciencia con respecto a la corresponsabilidad en el proceso de aprendizaje es fundamental en todos los casos, también lo es tener en cuenta las consideraciones particulares de los diferentes tipos de receptores que nos podamos encontrar y también al contexto en el que se puedan dar los procesos de aprendizaje. Aunque que estamos hablando de la reactivación del medio rural de la Eurorregión en general, lo cierto es que las zonas de interior son las que sufren un mayor envejecimiento de la población y las que tienen núcleos más pequeños y aislados, en gran medida debido a su orografía, son por ello las que mayores dificultades pueden tener en el transporte a la hora de acceder a puntos de encuentro en los que se faciliten determinados servicios como por ejemplo la formación. En estos casos, la propuesta de formación online podría ser adecuada, siempre que se tratase de personas con un perfil tecnológico mínimo. Estaríamos hablando, por ejemplo de personas que después de tener una formación académica o profesional, han optado por el campo como vía de salida a la falta de empleo en la ciudad y por tanto, están acostumbrados a navegar por la Red y a utilizar entornos colaborativos, videoconferencias y otro tipo de tecnologías que palian el aislamiento.

Sin embargo, es probable que existan muchas reticencias por parte de la población, generalmente de mayor edad, que tienen poca o ninguna formación académica o profesional ni tecnológica. Aquí es posible trabajar con el coaching, como soporte para ayudarles a sustituir las creencias que pueden estar limitando su aprendizaje por otras que les reporten más beneficio.

Otras posibles situaciones que se pueden plantear son las relacionadas con la tradicional mentalidad minifundista que nos

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

caracteriza, o las relacionadas con el inmovilismo, con el emprendimiento. Cada uno de estos casos, como muchos otros no planteados en este documento, precisan una adaptación contextual y una valoración particular con respecto al tipo de coaching más adecuado a practicar y si éste debe realizarse en sesiones individuales, grupales o combinando algunas de ellas.

A través del proceso de Coaching se establecen objetivos claros, concretos, temporalizados y deseados, se explora la realidad para entender cuáles son las limitaciones que impiden llegar a esos objetivos, se detecta la brecha de aprendizaje, se barajan diferentes opciones para conseguir los resultados pretendidos y se establece un plan de acción que contemple las posibles contingencias y un compromiso real y responsable.

CONCLUSIONES

Cada vez más personas padecen las grandes dificultades que supone la tarea de encontrar una forma de sustento económico en las ciudades. Esto unido a las ayudas que algunas administraciones proporcionan para repoblar el medio rural, hacen que la idea de volver al campo esté siendo considerada por muchos jóvenes como una opción no descartable. Sin embargo, las dotaciones en el rural son menos y más deficitarias debido a la gran dispersión de los núcleos de población.

La aplicación del coaching contribuye por una parte a que los profesores puedan adquirir la condición de "facilitadores del aprendizaje" para llegar con más fuerza a los diferentes tipos de "aprendedores" con los que se van a encontrar en el medio rural. Por otra parte el coaching apoya el proceso de cambio de mentalidad que necesariamente tienen que dar aquellas personas que quieran

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

conseguir objetivos para los que no se sienten preparados o con respecto a los cuales se encuentran bloqueados.

Desde este punto de vista, la ayuda de un coach profesional puede contribuir a mejorar el desempeño tanto de los profesionales de la educación como del resto de los vecinos del rural que deseen mejorar, ayudándoles a asentar las bases de su desarrollo personal y profesional, a clarificar sus objetivos, a reconocer sus necesidades, a buscar la forma de satisfacerlas desde su posición, a tener una visión más realista del entorno y a poder observar la realidad desde diferentes perspectivas, de manera que cuando tome sus decisiones, éstas sean más consistentes y por tanto, cuando su determinación sea la de trabajar en un proyecto, su compromiso será integral.

Por último, el coaching puede contribuir a chequear las estructuras mentales de quienes se sometan al proceso, de modo que les ponga en disposición de comprobar si los miedos y/o dificultades que les frenan para conseguir sus objetivos son o no son fundados y, en caso de que no lo sean, les permitirá construir nuevos modelos de comportamiento que redunden en un mayor y mejor aprovechamiento de sus habilidades conocidas y en el reconocimiento de otras que creían no tener. De este modo, estarán en disposición de aplicar determinadas herramientas previamente experimentadas que les permitirán realizar el chequeo adecuado de aquéllos a quienes quieran acompaña en su propio proceso de aprendizaje.

A la vista de lo expuesto en párrafos anteriores, se puede concluir que el medio rural precisa de un cambio de enfoque y para ello es necesario que quienes lo desean apuesten por nuevas formas que les conduzcan al éxito cuando las que hasta ahora han estado siguiendo ya no funcionan o sencillamente nunca les han funcionado. Así, la

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

utilización del coaching activa y potencia los procesos de aprendizaje necesarios para que se puedan alcanzar los cambios deseados.

REFERENCIAS

- Lindle, J. C., Della Sala, M. R., Reese, K. L., Klar, H. W., Knoeppel, R. C., & Buskey, F. C. (2015). A logic model for coaching experienced rural leaders: Lessons from year one of a pilot program. Professional Development in Education, doi:10.1080/19415257.2015.1037927
- Akiba, M. (2012). Professional Learning Activities in Context: A Statewide Survey of Middle School Mathematics Teachers. Education policy analysis archives, 20(14), n14.
- Tsolakidis, K. (2007). Introducing the challenges for lifelong learning and development in rural areas. *Rural Learning for Development: Experiences from Europe*, 27.
- Ghitulica, C., & Litoiu, N. (2007). Rural school education and educators' training. *Rural Learning for Development: Experiences from Europe*, 49.
- Hoddinott, P., Lee, A. J., & Pill, R. (2006). Effectiveness of a breastfeeding peer coaching intervention in rural Scotland. *Birth*, *33*(1), 27-36.
- Emery, M., Gutiérrez Montes, I. A., & Rivas Platero, G. G. (2008).

 Coaching para la promoción de cambios en la comunidad y el desarrollo rural. Cuaderno de capacitación.
- Duncan, H. E., & Stock, M. J. (2010). Mentoring and coaching rural school leaders: what do they need? *Mentoring & tutoring:* partnership in learning, 18(3), 293-311.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- Atchoarena, D., & Gasperini, L. (2003). *Education for rural development: towards new policy responses*. A joint study conducted by FAO and UNESCO
- Vazquez-Rozas, E., Chasco, C., & Alonso, M. (2012). Entorno socioeconómico del emprendimiento en la Eurorregión Galicia-Norte de Portugal. Regional and Sectorial Economic Studies, 12, 111-128.

LAS PERSONAS EMPLEADAS EN EL SECTOR PRIMARIO COMO PIEZA CLAVE EN EL COMPROMISO CON LA SOSTENIBILIDAD Y LA IMPORTANCIA DEL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

Diana Mihaela **Pociovălișteanu**¹; Jose Picatoste² e Ignacio Picatoste³

Resumen

El papel de las instituciones internacionales en la preservación medioambiental es clave. La última de las cumbres, celebrada en París en diciembre de 2015, bajo el nombre de "Conferencia sobre el Cambio Climático (COP21) de París, consiguió el acuerdo de 195 países, los cuales adoptaron el primer texto sobre el clima global, universal y legalmente vinculante La conciencia ambiental, junto con la normativa nacional y la concienciación internacional son piezas fundamentales para la creación de entornos socialmente sostenible y ambientalmente favorables, para lograr un nivel de sostenibilidad social económica y ambiental que permita la supervivencia en armonía del planeta y de los estándares de vida actuales, mejorando la inclusión social y los comportamientos ambientalmente amigables, que permitan un desarrollo socio-económico equilibrado. Es preciso evitar las desigualdades que hacen que existan grupos en riesgo de exclusión, como las poblaciones rurales. El equilibrio de la normativa legal, la sostenibilidad social y el desarrollo económico van unidos y son imprescindibles para el crecimiento sostenible.

Palabras clave: Ruralidad, marco normativo, Estadísticas de género en España

Rurality and poverty in the euro-region Galicia-North of Portugal: effects of the economic crisis - - ISBN 978-84-606-9270-6

Pg. 275

¹ Universidad "Constantin Brâncuşi" University of Târgu-Jiu, Romania. <u>diana.pociovalisteanu@gmail.com</u>

² Universidad Autónoma de Madrid. xose92@gmail.com

³ Universidad de A Coruña. <u>ignacio.picatoste@udc.es</u>

INTRODUCCIÓN

Cada vez es mayor la conciencia ambiental en todos los colectivos que forman parte de la sociedad. Esto es necesario y deseable, pero lo es especialmente en el caso de personas que están en contacto directo con la naturaleza y que, como consecuencia, ejercen un efecto directo sobre la misma y constituyen el primer eslabón de un proceso productivo que puede llegar a ser muy largo, hasta que los bienes obtenidos con el mismo están disponibles en manos del consumidor. Así, las personas que desarrollan su trabajo en el sector primario resultan una pieza fundamental. Además, estas personas, debido precisamente а las características de su actividad laboral (principalmente extractiva, agrícola, ganadera o en el sector pesquero o marisquero) viven en zonas principalmente rurales. Por otra parte, las personas que residen en zonas rurales suelen tener mayores dificultades para el acceso a servicios, educación, tecnologías de la comunicación, etc... que las que residen en áreas urbanas y, por consiguiente, tienen mayores posibilidades de formar parte de un grupo en riesgo de exclusión. Debido a que la autopercepción de pertenencia a un grupo social es fundamental para generar un compromiso con el mismo, los grupos en riesgo de exclusión podrían ver disminuido o carecer de ese sentimiento grupal, en cuyo, resulta más complicado generar actitudes favorables hacia la asunción de compromisos de conductas que vayan en favor del grupo. Tal es la situación con el compromiso de preservación medioambiental.

Cuanto más integrados están los grupos en la sociedad, mayor es la cohesión de la misma y, en términos generales, mayor el sentimiento de pertenencia al grupo y, por ende, más fácil la asunción de compromisos de cara a la consecución de objetivos comunes, aunque

para ello sea preciso realizar un cambio de hábitos o asumir ciertas conductas menos confortables. Se acepta la situación porque los pequeños sacrificios que comporta se ven compensados por la satisfacción de favorecer al grupo y a cada uno de sus miembros.

Como ocurre en el ámbito general de la regulación de las sociedades, estas se dan unas normas, que son aceptadas con carácter general y que comprometen al grupo. Para que su cumplimiento sea efectivo, se establecen sanciones o penalizaciones para aquellos que no se ajustan a la norma y, en ocasiones, también se establecen premios para quienes destaquen en su correcto cumplimiento. Así, la concienciación ciudadana juega un papel fundamental, pero solo la fuerza de la norma legal garantiza el cumplimiento de la misma.

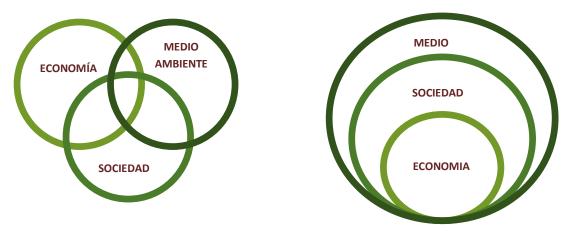
En el terreno de la regulación medioambiental el compromiso individual es esencial, porque la conservación del entorno debe ser asumida entre todos y el comportamiento de cada uno es fundamental. Pero el medioambiente debe ser protegido por todos los habitantes del planeta en su conjunto, ya que no existe solución alguna que pueda ser puesta en marcha por países individuales. Sin embargo, los organismos internacionales difícilmente pueden acudir a la fuerza de la norma para obligar al complimiento de la misma, ya que este particular está en manos de los Estados. Sin embargo, el papel que juegan los organismos internacionales como creadores de opinión y como generadores de sentimiento de pertenencia al mismo grupo o colectivo, es fundamental. De este modo las sucesivas declaraciones internacionales en favor de la preservación medioambiental, tienen ese importante carácter de generar conciencia grupal, proporcionar información y formación a la ciudadanía y, en consecuencia juegan un papel esencial.

En este trabajo se plantea una reflexión sobre la importancia del papel que juegan las personas que desempeñan su trabajo en el medio rural, teniendo en cuenta dos factores que, en principo, podrían actuar en sentido contrario: el riesgo de exclusión a que están sometidas (por cuyo motivo existirían incentivos a no cooperar y no tener comportamientos ambientalmente sostenibles, al no sentirse parte de un grupo, del cual se sienten excluidos) y el papel de los organismos internacionales (favorables a la creación de comportamientos ambientalmente sostenibles por medio de la educación y la concienciación ambiental). Las conclusiones nos llevan a afirmar que el papel de las instituciones internacionales es clave, aunque no tenga normativa ejecutiva, la fuerza de misma manera que comportamientos de los grupos de trabajadores del sector primario en las zonas rurales son una pieza clave para la implementación de políticas ambientales sostenibles. El papel de los Estados es fundamental, precisamente, porque son los que pueden dictar normas con fuerza legal, y son los que diseñan las políticas ambientales, económicas y sociales de los países, pero sería difícilmente comprensible dicha actuación si no se realizase en el marco de un movimiento internacional más amplio, cuyas metas comunes son claves para la preservación del planeta y del estilo de vida actual.

LA SOSTENIBILIDAD COMO UN CONCEPTO GLOBAL

La sostenibilidad global debería ser el objetivo principal, y en este sentido, estamos absolutamente de acuerdo con la llamada "Triple Botton Line", en cada una de las formas en que se podría interpretar (en cualquiera de las versiones representadas en la Figura 1).

Figura 1. Los tres pilares de la sostenibilidad



Fuente: elaboración propia en base a Lozano (2008)

Por lo tanto, entendemos la sostenibilidad en un sentido global, teniendo en cuenta, en el mismo nivel del medio ambiente, la economía y la sociedad. Sin embargo, queremos hacer hincapié en que la sociedad no es un concepto abstracto: se hace para todos y cada uno de nosotros. Toda la gente es la sociedad, todas las personas con las reglas que nos dimos para nuestra convivencia común.

La sostenibilidad económica es una clave importante, sino que está determinada por los otros dos aspectos que han estado hablando de: los ambientales y sociales.

LA CRISIS ECONÓMICA Y LA SOSTENIBILIDAD SOCIAL

Sabemos que la crisis económica era la justificación para la creación de un entorno social menos sostenible (el ejemplo de España es excelente con su importante aumento de la pobreza y de las desigualdades, elevando las tasas de pobreza y riesgo de exclusión)

pero es nuestra obligación de evitar que la crisis económica para ser utilizado como un arma para destruir el estado de bienestar.

Es cierto que tenemos que resolver los problemas económicos, pero hay que afrontar juntos. En nuestra opinión, los que tienen más, los más ricos, deberían contribuir más. Lo que no podemos hacer es llevar sobre los hombros de los más débiles el peso más fuerte. Y eso es precisamente lo que se ha hecho.

Por lo tanto, las estructuras sociales están debilitando, está aumentando el riesgo de pobreza y exclusión social y, por consiguiente, podría llegar a destruirse la sostenibilidad social y, con ella, toda posibilidad de desarrollo también está destruida, tanto económica y ambientalmente sostenible.

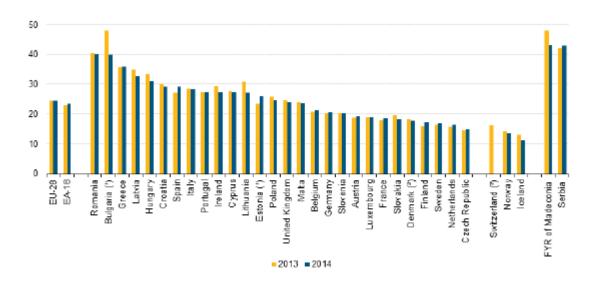


Figura 2. Tasa de riesgo de pobreza o la tasa de exclusión social, 2013 y 2014

Fuente: EUROSTAT.

Las personas que viven en entornos rurales padecerán este problema en mayor medida, debido a las mayores dificultades de acceso a los apoyos sociales. Véanse ejemplos en las figuras 2 y 3. En la Figura 2 se recogen, de acuerdo con el indicador AROPE (que es el indicador

principal para monitorear el objetivo de la pobreza Estrategia UE 2020) las tasas de riesgo de pobreza o exclusión social, que se refieren a la situación de las personas en riesgo de pobreza o privación material grave, o que viven en un hogar con una intensidad de trabajo muy baja, medidas como la proporción de la población total que se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social, sobre la población total.

En la Figura 3 se comprueba la baja intensidad laboral, la cual se refiere a la relación entre el número de meses trabajados por año, por los miembros del hogar en edad de trabajar (18-59 años de edad, que no sean estudiantes de edad 18-24), y el número total de meses que teóricamente podrían tener ha trabajado por los mismos miembros de la familia¹.

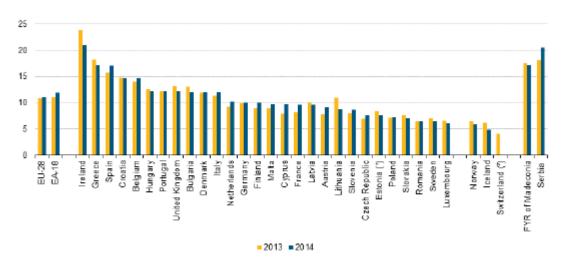


Figura 3. Intensidad laboral

Fuente: EUROSTAT

¹ Para las personas que declararon que trabajaban a tiempo parcial, el número de meses en términos de equivalentes a tiempo completo se calcula sobre la base del número de horas habitualmente trabajadas en el momento de la entrevista.

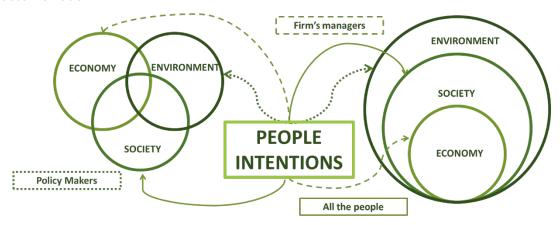
Siguiendo la definición, el 11,1% de la población de 0-59 años de edad en la UE-28 vivía en hogares con intensidad de trabajo muy baja. En 2014, en los Estados miembros la situación era la siguiente: Irlanda (21,0%), Grecia (17,2%), España (17,1%), Croacia (14,7%) y Bélgica (14,6%) fueron los Estados miembros con la mayor proporción de los hogares con intensidad de trabajo muy baja, mientras que Polonia (7,3%), Eslovaquia (7,1%), Rumanía (6,4%), Suecia (6,4%) y Luxemburgo (6,1%) registraron los porcentajes más bajos (véase la Figura 3). (EUROSTAT)

GRUPOS SOCIALES Y RELACIONES CON LOS PILARES DE LA SOSTENIBILIDAD: UNA IMPLICACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVO

En este punto debemos preguntarnos qué podemos hacer?. Tal vez no tenemos una respuesta única, tal vez no hay una respuesta única, pero sabemos que la respuesta vendrá de la sociedad, de la gente, y, al final, de nosotros, de ti y de nosotros.

Por lo tanto, las personas están detrás de todo. Como se ve en las diapositivas, todas las decisiones son tomadas por las personas: los empresarios, los políticos y la gente común. (Véase Figura 4), en la que se relacionan las personas que forman parte de cada uno de los grupos sociales o laborales con sus posibles acciones sobre la sostenibilidad social, ambiental o económica. No se trata de relaciones univocas, ya que una persona puede estar en varios de los grupos señalados y afectar a varias de las acciones.

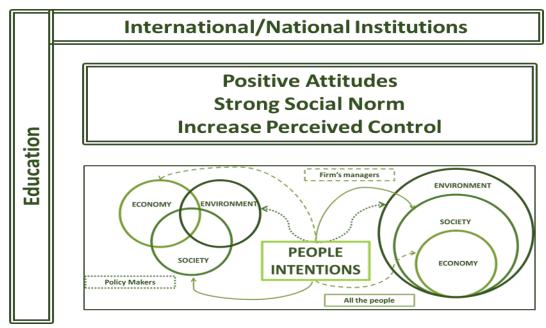
Figura 4. Grupos de personas que más influyen en cada una de las áreas de la sostenibilidad.



Fuente: elaboración propia

Cada grupo de personas afecta más a una de las esferas de la sostenibilidad (económica, social o ambiental), pero todos estamos, de alguna manera, relacionados con todas ellas. Además, de forma contextualizada podremos redibujar la Figura 4 como se refleja en la Figura 5.

Figura 5: Resumen de las áreas y las personas relacionadas con los tres pilares de la sostenibilidad



Fuente: elaboración propia

La educación es la herramienta más valiosa para lograr la sostenibilidad. Nos referimos a la educación en su sentido más amplio, no sólo a la educación ambiental, sino también una educación en valores, a la educación inclusiva, con el respeto a los demás, porque sin respeto a las personas es muy difícil de entender el respeto por la naturaleza. Y las instituciones juegan un papel muy importante, decisivo, ya que están diseñando las líneas generales de conducta y están generando corrientes de opinión, son las instituciones que desarrollan el marco jurídico en línea con nuestros valores sociales y personales.

NORMAS SOCIALES, ACTITUDES E INTENCIONES. IMPORTANCIA DEL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

Las instituciones internacionales son una fuente importante de opinión. Refuerzan el sentimiento de pertenencia al mundo en su conjunto y la necesidad de compromisos globales. El problema es que tienen un valor testimonial en cuanto a la legislación, pero tienen un gran valor en términos de conciencia y compromiso.

Las instituciones promueven normas para preservar el medio ambiente, pero la preservación del medio ambiente sólo puede lograrse con las acciones directas de la gente (ya sea como miembros de empresas, gobiernos o individualmente) y la eficacia de las políticas institucionales depende de la conciencia y el compromiso de estas personas.



Figura 6. El papel de las instituciones nacionales e internacionales

Fuente: elaboración propia (basado parcialmente en Fishbein, M., & Ajzen, I., (1977).

Por otra parte, las actitudes individuales están estrechamente relacionadas con la conciencia colectiva, y con las opiniones de la sociedad. El compromiso personal depende de la fuerza de las normas: las recompensas y sanciones, pero depende principalmente de la educación. Para aumentar la conciencia ambiental es que se necesita una buena educación inclusiva.

En la figura 6 se refleja cómo las actitudes individuales, normas sociales y la percepción del auto-control para realizar la acción (en este caso comportamiento ambientalmente sostenible), determinan las intenciones de realizar esa acción. Este sistema se basa en la teoría del comportamiento planeado, de Ajzen y es aplicable tanto a la sostenibilidad social como cuestiones ambientales (Ajzen & Fishbein, 1977; Ajzen, I., 1985; Ajzen, I., 1991). Es decir, las instituciones, a través de sus acciones, pueden influir en el comportamiento individual.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

La crisis económica golpea más fuerte a la más débil parte de la sociedad, entonces el riesgo de pobreza y exclusión social fue en aumento.

Las personas de forma individual configuran, en el contexto general, el comportamiento que hace posible el desarrollo de proyectos amigables inclusivas y ambientales para promover el bienestar de las personas y por lo tanto social, la sostenibilidad económica y ambiental al mismo tiempo.

Las personas que viven en zonas rurales, sufren riego de aislamiento y tienen menos acceso a la información general y ambiental, por lo que su sentimiento en cuento al control percibido (por falta de información y formación) puede ser menor que para los que desarrollan su actividad en los entornos urbanos.

Asimismo las zonas rurales pueden originar sentimientos de alejamiento del grupo mayoritario y sentir que la norma social dominante en el entorno urbano no es la que les afecta a ellos directamente, precisamente por la situación de riesgo de exclusión potencial.

Fomentar una sociedad equitativa, igualitaria y responsable favorece la cohesión social. Cuando la sostenibilidad social está en peligro, todo el mundo está en peligro también.

Todo esto nos lleva a preguntarnos si es posible conseguir un mundo en el que exista una conciencia ambiental responsable, sin que exista una sociedad cohesionada y que garantice la sostenibilidad social.

REFERENCIAS

Ajzen, I. (1985). From intentions to actions: A theory of planned behavior (pp. 11-39). Springer Berlin Heidelberg.

Ajzen, I. (1991). The theory of planned behavior. *Organizational* behavior and human decision processes, 50(2), 179-211.

Ajzen, I., & Fishbein, M. (1977). Attitude-behavior relations: A theoretical analysis and review of empirical research. *Psychological bulletin*, *84*(*5*), 888.

Comisión Europea. Medioambiente. Agricultura. http://ec.europa.eu/environment/agriculture/index.htm

Comisión Europea. Medioambiente. Legislación medioambiental. http://ec.europa.eu/environment/legal/reporting/index_en.htm

EUROSTAT. Estadísticas sociales: pobreza y riesgo de exclusión social.

http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-
explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion

Lozano, R. (2008). Envisioning sustainability three-dimensionally. Journal of Cleaner Production, 16(17), 1838-1846.

Lozano, R., & Huisingh, D. (2011). Inter-linking issues and dimensions in sustainability reporting. *Journal of Cleaner Production*, 19(2), 99-107.

LAS ESTADÍSTICAS DE GÉNERO COMO UN INSTRUMENTO PARA LA IGUALDAD

Isabel Novo-Corti¹ & Ana Aba Catoira²

Resumen

Las estadísticas de género son necesarias en cualquier disciplina para conocer la situación de las sociedades actuales y tomar las decisiones adecuadas a partir de las diferencias entre mujeres y hombres. En este orden de cosas, resulta imprescindible distinguir entre género y sexo dado que son categorías distintas y que el género se presenta como una variable de análisis imprescindible para entender las estructuras y relaciones de poder establecidas en nuestra sociedad. La creciente preocupación por la elaboración de las estadísticas de género es evidente en el ámbito internacional siendo reseñable la labor de Naciones Unidas, así como a nivel europeo donde la Unión Europea ha adoptado relevantes decisiones sobre esta materia que, como bien es sabido, obligan a los estados miembros. No por lo anterior, cabe olvidar la legislación española, pues, desde la aprobación de la Ley de Igualdad Efectiva, se contempla la introducción de la perspectiva de género en las estadísticas y estudios elaborados por los poderes públicos. En este sentido, la aprobación del Plan Estadístico Nacional supuso establecer la recomendación de fomentar la incorporación de la perspectiva de género en toda estadística para así reflejar adecuadamente la situación de mujeres y hombres en todas las áreas de la sociedad. Cada Plan Estadístico Nacional aprobado incide en este aspecto y así el Plan vigente (2013-2016) establece la perspectiva de género como instrumento para recabar información estadística adecuada para promover medidas políticas y sociales dirigidas a la consecución de la igualdad de género en todos los ámbitos de preocupación social.

Palabras clave: Género, Estadísticas de género en España

¹ Economic Development and Social Sustainability Research Unit – University of A Coruña. Department of Economic Analysis and Business Administration. inc@udc.es

² Economic Development and Social Sustainability Research Unit – University of A Coruña. Department of Public Law. amacdc@udc.es

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

LA IMPORTANCIA DE DISPONER DE ESTADÍSTICAS DE GÉNERO

Las estadísticas de género, al igual que los problemas relativos al mismo, no se ciñen a un campo aislado o delimitado, sino que tratan trasversalmente disciplinas como la economía, la agricultura, la salud, el empleo, etc.; para poder tener una idea clara de la situación de las sociedades actuales es preciso explorar las diferencias que existen entre hombres y mujeres en dicha sociedad, para lo cual la estadística es una herramienta básica. Sin embargo, no se trata de recoger aisladamente datos relativos a hombres y mujeres, sino que estos datos deben ser orientados hacia la facilitación de la toma de decisiones para los agentes involucrados en este proceso. Aunque el desarrollo de las estadísticas de género lleva implícitos los mismos pasos que la producción de otras estadísticas, debe hacer referencia especialmente a la integración de las cuestiones de género, reflejando la preocupación social en este terreno (Hedman et al., 1996), así, la "perspectiva de género" debe ser tenida en cuenta desde el momento de la elaboración de las estadísticas.

La primera cuestión para el desarrollo de las estadísticas de género es la distinción entre dos términos que a menudo se confunden: el sexo y el género. A veces las simples categorías de sexo (masculino y femenino) y el género (masculino y femenino) se tratan como si fueran la misma cosa. Pero no lo son. El sexo se refiere a las características biológicas y fisiológicas relativamente estandarizadas que definen los hombres y las mujeres. El género, sin embargo, es una referencia a los roles construidos socialmente y que suelen tener un carácter variable según las distintas sociedades; el género contempla comportamientos,

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

actividades y atributos que una determinada sociedad considera apropiados para los hombres y las mujeres¹.

La realidad es que los investigadores y estudiosos, pretenden generalmente analizar cuestiones de género, pero para ello necesitan disponer de datos. Estos datos están recogidos para los dos sexos. Es decir, los datos por sexo permitirán el análisis por género. De ahí la necesidad de disponer de estadísticas desglosadas por sexo.

Desde la perspectiva de las Naciones Unidas, se ha puesto de manifiesto la importancia de tener información detallada sobre las cuestiones de género, por tal motivo en 2010, las Naciones Unidas divulgaron una publicación que, bajo el título "developing gender statistics: a practical tool", presenta un manual de referencia, basado en las opiniones de expertos, como resultado de la cooperación entre los miembros de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (United Nations Economic Commission for Europe-UNECE) (Grupo de Trabajo sobre Formación en Estadísticas de Género para estadísticos, con contribuciones de varios expertos de distintos países e instituciones. La Conferencia de Estadísticos Europeos (CES) colaboró en esta publicación.

El trabajo de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y, en particular, del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)² resulta imprescindible. En este orden de cosas, fue en la 1^a Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en México (1975) cuando

¹ LERNER, G.: *The creation of a Patriarchy,* Oxford University Press, New York, 1986; PATEMAN, C.: *The sexual contract,* Stanford, 1988; TUBERT, S.: *Del sexo al género: las equivocaciones de un concepto,* Cátedra, Madrid, 2003.

² www.unifem.org

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

se expresó la necesidad de elaborar estadísticas sobre mujeres como instrumento para luchar por la igualdad efectiva, visibilizando las discriminaciones existentes en todos los ámbitos de la sociedad. Evidentemente, como a nadie se le oculta, solo desde un diagnóstico de la situación a corregir es posible establecer acciones de mejora adecuadas para revertir la situación.

Desde esta fecha se inician los trabajos en esta línea si bien pecando de excesiva heterogeneidad que va a derivar en que cada Estado establezca acciones por su cuenta sin que se pueda establecer una línea armonizada de actuación. Así, nos encontraremos con estadísticas con datos desagregados por sexo, con monografías estadísticas sobre mujeres e indicadores de género, hasta el momento de la introducción de la perspectiva de género en las estadísticas dando cumplimiento a las previsiones de la Ley de Igualdad española³.

A la Conferencia de México le siguió la celebrada en Nairobi (1985) siendo relevante que en la preparación de dicha conferencia se elaboraron sendos documentos decisivos. Uno de ellos la "Mejora de los conceptos y métodos para las estadísticas y los indicadores sobre la situación de la mujer" en el que desde una perspectiva crítica se analizan tanto los conceptos como los métodos que venían siendo utilizados, planteándose a partir de este los cambios que se consideran necesarios para la elaboración de estadísticas adecuadas. El segundo contiene una "Compilación de indicadores sociales sobre la situación de la mujer" donde se recogen indicadores a partir de los datos recabados y recopilados.

³ Ley Orgánica de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (BOE num.71, 13 de marzo de 2007).

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

El paso definitivo se dio en Beijing donde se establecen un conjunto de objetivos estratégicos que se recogen en la Plataforma de Acción de Beijing (1995) a través de los que se insta a realizar estadísticas y se introduce la transversalidad de la perspectiva o mainstreaming. Conviene hacer algunas precisiones sobre este concepto, señalando que contamos con una definición a partir de dos documentos, uno de la Comisión Europea (1996): «Integrar la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias» y otro del Consejo de Europa (1998): «Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas"⁵. A través del Consejo de Europa entendemos por mainstreaming "la organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas".

Por una parte, la Comisión adoptó este enfoque como complemento de la política de igualdad de oportunidades, "la transversalidad de género no se agota con la adopción de medidas específicas a favor de las mujeres sino que engloba junto a lo anterior la introducción de la perspectiva de género en todas las políticas y decisiones, desde el mismo momento de su planificación hasta su aplicación.

En 2010, la Comisión Europea elaboró una "Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015" (Unión Europea, 2010), en la que aborda de forma específica aspectos relativos a la

.

⁴ COM (1996) 67 final.

⁵ Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie Documentos, número 28, Madrid, 1999, p. 26.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

independencia económica, y a la igualdad en las retribuciones de trabajos iguales, la toma de decisiones, la integridad y la violencia de género y la igualdad en la acción exterior, aparte de cuestiones de tipo horizontal. Las acciones clave planteadas se centran en abordar el papel de los hombres en la igualdad entre los sexos y promover las buenas prácticas en relación con los roles de hombres y mujeres en los ámbitos de la juventud, la educación, la cultura y el deporte. Por otra parte, plantea la necesidad de la supervisión de la correcta aplicación de la legislación de la UE sobre igualdad de trato, prestando especial atención a las Directivas 2004/113/CE y 2006/54/CE y el control sobre en qué medida se ha tenido en cuenta la dimensión de género en la aplicación de las Directivas sobre no discriminación. Asimismo, considera esencial la promoción de la plena aplicación de la Plataforma de Acción de Pekín, sin olvidar el desarrollo y la actualización de indicadores, con el apoyo del Instituto Europeo de la Igualdad de Género y la presentación de un informe anual sobre los logros en pro de la igualdad de género, especialmente en los ámbitos cubiertos por la presente estrategia, con anterioridad a un diálogo anual de alto nivel sobre igualdad entre hombres y mujeres entre el Parlamento, la Comisión, los Estados miembros y las principales partes interesadas.

PRINCIPALES OBJETIVOS PERSEGUIDOS

Dentro de estos objetivos algunos de ellos están relacionados con las estadísticas que constituyen el objeto de este estudio, que pasamos a relacionar a continuación:

 En el objetivo estratégico A.4 se recogen medidas que han de ser adoptadas por organizaciones nacionales e internacionales de estadística que consisten en reunir datos desglosados por sexo y por

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

edad sobre la pobreza y demás aspectos de la actividad económica y elaborar indicadores estadísticos cuantitativos y cualitativos para facilitar la evaluación del rendimiento económico desde una perspectiva de género. Asimismo, la elaboración de medios estadísticos apropiados para reconocer y hacer visible en toda su extensión el trabajo de la mujer y todas sus contribuciones a la economía nacional

- En el objetivo estratégico F.1 aparece una referencia a la necesidad de medir y hacer visible el trabajo no remunerado
- El objetivo G.1 introduce la necesidad de reunir, analizar y difundir datos cuantitativos y cualitativos sobre las mujeres y los hombres en todos los niveles de los puestos de toma de decisiones tanto en el sector público como en el sector privado, así como la difusión anual de los datos sobre mujeres y hombres empleados en todos los niveles de los gobiernos
- El objetivo H.1 recoge la medida a adoptar por los gobiernos para proporcionar capacitación en el diseño y el análisis de datos según una perspectiva de género.
- El objetivo estratégico H.3.dedicado a la preparación y difusión de datos e informaciones destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo, establece las medidas que debían de adoptar los servicios nacionales, regionales e internacionales de estadística y otros organismos, como la recogida, compilación, análisis y presentación por sexo y edad estadísticas sobre la persona que reflejen los problemas y cuestiones relativos al hombre y la mujer en la sociedad y los datos desglosados por edad, sexo, indicadores socioeconómicos y otros pertinentes, incluido el número de familiares a cargo, para utilizarlos en la planificación y aplicación de políticas y programas. Entre las medidas dirigidas a los gobiernos están asegurar «la preparación periódica de una publicación de estadísticas sobre género en que se

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

presenten e interpreten datos pertinentes sobre mujeres y hombres y velar por que en cada país los productores y usuarios de las estadísticas revisen periódicamente la utilidad del sistema oficial de estadísticas y el grado en que mide las cuestiones de género y elaborar un plan de mejoras.

SITUACIÓN EN ESPAÑA: MARCO NORMATIVO

El art. 20 de la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (BOE num.71, 13 de marzo de 2007) establece la "adecuación" de las estadísticas y estudios elaborados por los poderes públicos para garantizar la integración de modo de efectivo de la perspectiva de género en su actividad ordinaria". En este sentido, los poderes públicos deberán incluir sistemáticamente la variable sexo en las estadísticas, encuestas y recogidas de datos, además de establecer e incluir en las operaciones estadísticas nuevos indicadores que posibiliten un mejor conocimiento de las diferencias en valores, roles, situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres, su manifestación e interacción en la realidad que se vaya a analizar, diseñar e introducir los indicadores y mecanismos necesarios que permitan el conocimiento de la incidencia de otras variables cuya concurrencia resulta generadora de situaciones de discriminación múltiple en los diferentes ámbitos de intervención; Realizar muestras lo suficientemente amplias como para que las diversas variables incluidas puedan ser explotadas y analizadas en función de la variable de sexo; Explotar los datos de que disponen de modo que se puedan conocer las diferentes situaciones, condiciones, aspiraciones y necesidades de mujeres y hombres en los diferentes ámbitos de intervención; Revisar y, en su caso, adecuar las definiciones

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

estadísticas existentes con objeto de contribuir al reconocimiento y valoración del trabajo de las mujeres y evitar la estereotipación negativa de determinados colectivos de mujeres. Y solo con carácter excepcional, mediante informe motivado, y con aprobación del órgano competente se podrá incumplir algunas de las obligaciones reseñadas.

En consonancia con lo dispuesto en el art. 20 el Consejo Superior de Estadística aprobó el Plan Estadístico Nacional (2009-2012) entre cuyas recomendaciones recoge "fomentar la incorporación de la perspectiva de género en toda la información estadística oficial, siempre que ello sea posible, con el fin de reflejar adecuadamente la situación de las mujeres y de los varones en todas las áreas sociales y políticas, tales como la interrelación entre ellos, las diferencias en cuanto a su acceso y uso de los recursos, sus actividades económicas y sociales y su reacción a los cambios, intervenciones y políticas que tengan lugar en la sociedad". Esta recomendación se plasmó en el Real Decreto 1663/2008, de 17 de octubre, que aprobó el Plan estadístico nacional 2009-2012.

Igualmente, el Plan Estadístico Nacional (2013-2016) que dedica un apartado (2.3) a la "atención a las nuevas áreas de información emergentes", incidiendo en que cada vez hay una mayor demanda, tanto por parte de los usuarios, como de los poderes públicos, de información sobre fenómenos interrelacionados o interdependientes, los cuales, generalmente requieren un tratamiento horizontal. En el ámbito social se encuentran la discapacidad, la perspectiva de género, la pobreza y la exclusión social, el envejecimiento de la población, la infancia, la población migrante, entre otros. De este modo se facilita el terreno a los agentes públicos para promover políticas públicas fundamentadas.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

Como estadística de tipo general se encuentra la del apartado 6925 "Mujeres y Hombres en España" (dentro del Sector o tema "Nivel, calidad y condiciones de vida"), recogido en el Real Decreto 1658/2012, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2013-2016, se establece un crédito presupuestario para su financiación en el cuatrienio 2013-2016 es de 80,81 miles de euros. Sin embargo existen muchas otras estadísticas recogidas en la tabla al final de este trabajo que abordan distintos aspectos relacionados con la perspectiva de género.

De este modo se trata de alcanzar la finalidad de introducir dicha perspectiva de género en toda la información estadística para promover medidas políticas y sociales encaminadas a establecer la igualdad de género en todos los campos de preocupación social. Para ello se propone la elaboración de síntesis y análisis con resultados procedentes de diversas fuentes. En concreto en la estadística sobre hombres y mujeres en España, intervienen diversos organismos, como son el INE y el Instituto de la Mujer (MSSI). Igualmente, en la tabla referida, se encuentra información sobre los organismos que participan en la elaboración de cada una de las estadísticas en particular.

En cuanto a los aspectos técnicos, los principales pasos a seguir para la elaboración de las estadísticas, según Hedman (1996), deben ser los siguientes:

- a) la selección de los temas a investigar
- b) la identificación de las estadísticas que deben recogerse para reflejar las cuestiones de género en la sociedad
- c) la formulación de conceptos y definiciones que reflejen adecuadamente la diversidad de las mujeres y los hombres en la sociedad

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- d) el desarrollo de métodos de recolección de datos que tienen en cuenta los estereotipos y los factores sociales y culturales que puedan producir prejuicios basados en el género
- e) el desarrollo de análisis y presentación de los datos que pueden llegar a los responsables políticos y la mayor audiencia posible.

CONCLUSIONES

- Importancia indiscutible de disponer de estadísticas de género en todas las disciplinas para poder diagnosticar la situación real
- Solo con estadísticas que ofrecen datos desagregados por sexo y que incluyen la perspectiva de género en su elaboración, aplicación e interpretación se podrá valorar la situación actual y en razón a lo anterior diseñar e implementar medidas adecuadas.
- Resulta fundamental saber distinguir entre las categorías sexo y género pues las relaciones de poder entre mujeres y hombres obedecen a las relaciones de género donde el femenino está subordinado al masculino.
- Naciones Unidas ha dado relevancia a estas estadísticas de género constituyendo un momento definitivo la Conferencia de Beijing donde se establecieron objetivos estratégicos entre los que se recoge la realización de estadísticas y la introducción de la perspectiva de género con carácter transversal.
- En el ámbito comunitario la Comisión Europea y el Grupo de Expertos del Consejo de Europa han elaborado diversos documentos donde aparecen las estadísticas como instrumento adecuado y eficaz entre las acciones a desarrollar para alcanzar la igualdad efectiva.

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

- Por lo que respecta a nuestro ámbito interno el art. 20 LOIE establece la necesidad de que las estadísticas y estudios elaborados por los poderes públicos introduzcan la perspectiva de género y relaciona un conjunto de obligaciones con el objetivo de lograr la igualdad entre mujeres y hombres.
- En línea con la Ley el Plan Estadístico Nacional recoge estas obligaciones para reflejar adecuadamente la situación de mujeres y hombres en todas las áreas sociales y políticas.

LAS ESTADÍSTICAS EN ESPAÑA

ESTADÍSTICAS RELACIONADAS CON GÉNERO Y MUJERES								
Sector o tema	Descripción del sector o tema	Operaciones estadísticas	Fines	Organismos que intervienen	Descripción general (principales variables)	Colectivo	Créditos presupuestari os necesarios para su financiación en el cuatrienio 2013-2016	
Salud	En este sector se consideran aquellas operaciones estadísticas que proporcionan información sobre el estado de salud, que engloba datos de: mortalidad, morbilidad, factores condicionantes y estilos de vida. También recoge datos sobre el sistema sanitario incluyendo información sobre recursos y actividad, medicamentos y otros productos sanitarios y gasto sanitario. La información se completa, por una parte, con datos sobre la percepción que tienen los ciudadanos del sistema sanitario y, por otra, con indicadores para el seguimiento de las diferentes políticas públicas	6741 Estadística de Interrupciones Voluntarias del Embarazo	Información sobre las características sociodemográficas y sobre las condiciones sanitarias en que se realizan las interrupciones voluntarias del embarazo, las características de las mujeres que se someten a una interrupción y de los centros en que se realizan	MSSI, Consejerías/D epartamentos con competencia en la materia de las comunidades autónomas	Motivos, semanas de gestación, método empleado	Pacientes	456,59 miles de euros	
Protecció n social y servicios sociales	En este sector se consideran aquellas operaciones estadísticas que proporcionan información sobre las prestaciones, tanto en dinero como en especie, para las distintas funciones de protección social: jubilación o vejez, supervivencia, desempleo, familia, discapacidad. También se engloban las estadísticas sobre determinadas funciones asistenciales proporcionadas, así como sobre los beneficiarios de tales servicios sociales y medidas de protección	6785 Estadística de Ayudas Sociales a Mujeres Víctimas de Violencia de Género	Obtención y difusión de resultados de las ayudas sociales a mujeres víctimas de violencia de género recogidas en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.	MSSI, Consejerías/D epartamentos con competencia en la materia de todas las comunidades autónomas	Mujeres solicitantes de ayuda y beneficiarias. Edad, nacionalidad, causas de denegación, discapacidad y grado, responsabilidades familiares y cantidades percibidas	Mujeres solicitante s y beneficiari as de ayudas sociales del artículo 27 Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre	41,66 miles de euros	
Seguridad y Justicia	En este sector se consideran aquellas operaciones estadísticas que proporcionan información sobre delitos, faltas y detenidos, así como sobre la población reclusa, o datos relativos a la percepción de los ciudadanos sobre la	6815 Sistema de Seguimiento por Medios Telemáticos de las Medidas de Alejamiento en el	Garantizar las medidas de alejamiento acordadas por los jueces en virtud de lo dispuesto en el artículo	MSSI	Dispositivos electrónicos instalados a inculpado y víctima en casos de violencia de género. Número de dispositivos instalados y desinstalados. Edad, nacionalidad y provincia de residencia del inculpado, avisos generados por el sistema	Dispositivo s	47,93 miles de euros	

LAS ESTADÍSTICAS DE GÉNERO COMO UN INSTRUMENTO PARA LA IGUALDAD - Isabel Novo-Corti y Ana Aba Catoira *Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015*

	seguridad pública. En relación con la justicia, información sobre los asuntos tratados, y otros indicadores de la actividad desarrollada en las distintas instancias de la justicia	Ámbito de la Violencia de Género 6821 Estadística de Violencia Doméstica y Violencia de Género	64.3 de la Ley Orgánica 1/2004 Estudio de la violencia doméstica en general y, en particular, de la violencia de género	INE, MJUS	Personas denunciadas, órdenes de protección, medidas dictadas e infracciones penales. Sexo, edad, nacionalidad	Personas	177,74 miles de euros
	En este sector se consideran aquellas operaciones estadísticas que proporcionan información sobre las condiciones de vida, materiales y económicas, de la población (equipamiento de los hogares, ingresos, gastos, riqueza). También ofrece información sobre bienestar y condiciones de vida desde una perspectiva multidimensional: igualdad, uso del tiempo y opinión. Finalmente, en el sector se desarrollan análisis específicos de colectivos de especial interés social: población inmigrante, violencia sobre la mujer, exclusión social, juventud.	6906 Sondeos de Opinión y Situación de la Juventud en España	Conocimiento y descripción de la situación general de la juventud española	MSSI	Valores, actitudes, asociacionismo, relaciones sexuales, violencia, inmigración, teléfono móvil e Internet, relaciones familiarres, emancipación, igualdad hombre-mujer, ocio y tiempo libre, consumo de tabaco, alcohol y otras sustancias. Entidad de población por número de habitantes, sexo, grupos de edad, situación socioeconómica y nivel de estudios. Por sondeos de opinión	Población de 15 a 29 años	621,35 miles de euros
Nivel, calidad y condicion es de vida		6909 Estadística de Víctimas Mortales por Violencia de Género a Manos de su Pareja o Expareja	Obtención y difusión de resultados de todos los casos de víctimas mortales por violencia de género a manos de sus parejas o exparejas, y de los agresores, en términos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, así como difusión de datos agregados	MSSI, Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer de las Delegaciones y subdelegacion es del Gobierno, Consejo General del Poder Judicial- Fiscalía	Mujeres fallecidas y agresores. Edad, nacionalidad, relación con el autor de la agresión, nacionalidad del autor de la agresión, edad del autor de la agresión	Mujeres fallecidas por violencia de género y agresores	26,57 miles de euros
		6910 016-Servicio Telefónico de Información y Asesoramiento Jurídico en Materia de Violencia de Género	Difusión de resultados de la utilización del servicio telefónico del 016	MSSI	Llamadas de violencia de género atendidas en el servicio telefónico 016. Número de llamadas, personas que efectúan las llamadas, edad, nacionalidad, estado civil, número de hijos, nivel de estudios, situación laboral. Por enumeración completa	Llamadas de violencia de género atendidas en el teléfono 016	52,03 miles de euros
		6911 Servicio Telefónico de Atención y Protección para Víctimas de Violencia de Género- ATENPRO	Evaluación del funcionamiento del servicio, así como de su uso. Difusión de resultados	MSSI, IMSERSO	Usuarias del servicio. Edad, nacionalidad, estado civil, número de hijos, nivel de estudios, situación laboral, etc. de las usuarias del servicio. Por enumeración completa	Usuarias del servicio telefónico de atención y protección para víctimas de	47,93 miles de euros

LAS ESTADÍSTICAS DE GÉNERO COMO UN INSTRUMENTO PARA LA IGUALDAD - Isabel Novo-Corti y Ana Aba Catoira *Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015*

				violencia de género	
6912 Macroencuesta sobre la Violencia contra las Mujeres	Identificar y cuantificar las mujeres sometidas a violencia de género y su incidencia en función de las características sociodemográficas de víctimas y agresores	MSSI	Violencia declarada alguna vez en la vida, violencia declarada en el último año. Situación familiar y laboral, nivel educativo, creencias religiosas, autoubicación ideológica, nivel de ingresos en el hogar, nacionalidad de las víctimas, discapacidad. Por muestreo	Mujeres residentes en España mayores de 18 años	97,75 miles de euros
6913 Encuesta para la Mejora del Conocimiento de la Igualdad y Prevención de la Violencia de Género en la Adolescencia	Mejora del conocimiento de la igualdad y prevención de la violencia de género en la adolescencia	MSSI, Universidad Complutense de Madrid	Estudios y otras actividades cotidianas, relaciones que se establecen en los centros educativos, la violencia y como prevenirla, relaciones entre chicos y chicas, sus conflictos y cómo prevenir la violencia en dichas relaciones. Abordaje de la violencia de género desde los centros educativos. Por muestreo. Colectivo: Población de ambos sexos en el ámbito educativo	Población de ambos sexos en el ámbito educativo	25,01 miles de euros
6914 Encuesta para la Mejora del Conocimiento de la Igualdad y Prevención de la Violencia de Género en la Juventud Universitaria	Mejora del conocimiento de la igualdad y prevención de la violencia de género en la juventud universitaria	MSSI, Universidad Complutense de Madrid	Estudios y otras actividades cotidianas, relaciones que se establecen en los centros educativos universitarios, la violencia y cómo prevenirla, relaciones entre jóvenes universitarios de ambos sexos, sus conflictos y cómo prevenir la violencia en dichas relaciones. Abordaje de la violencia de género desde los centros universitarios. Por muestreo	Población de ambos sexos en el ámbito educativo universitar io	97,75 miles de euros
6925 Mujeres y Hombres en España	Introducir la perspectiva de género en toda la información estadística para promover medidas políticas y sociales encaminadas a establecer la igualdad de género en todos los campos de preocupación social. Mediante elaboración de síntesis y análisis con resultados procedentes de diversas fuentes	INE, Instituto de la Mujer (MSSI)	Indicadores de género en población, educación, trabajo, ciencia y tecnología, renta, distribución y consumo, protección social, salud, cultura y ocio, cohesión social. Edad, estudios, ingresos, situación en la actividad.	No aplicable	80,81 miles de euros

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Real Decreto 1658/2012, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2013-2016

Economic Development and Social Sustainability. EDaSS – December 2015

REFERENCIAS

Decreto 1663/2008, de 17 de octubre, que aprobó el Plan estadístico nacional 2009-2012. Disponible en http://www.boe.es/boe/dias/2008/11/15/pdfs/A45290-45390.pdf. Consultado el 6 de agosto de 2015.

Hedman, Birgitta; Perucci, Francesca and Sundström Pehr (1996). *Engendering Statistics: A Tool for Change*, Statistics Sweden Publication Services. ISBN 91-618-0859-8.

Ley Orgánica de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (BOE num.71, 13 de marzo de 2007. Disponible en http://www.boe.es/boe/dias/2007/03/23/pdfs/A12611-12645.pdf. Consultado el 10 de julio de 2015.

Naciones Unidas (1995). IV Conferencia mundial sobre las mujeres. Beijing, China. Disponible en www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20S.pdf. Consultado el 10 de junio de 2015.

Real Decreto 1658/2012, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Plan Estadístico Nacional 2013-2016. Disponible en http://www.boe.es/boe/dias/2012/12/08/pdfs/BOE-A-2012-14907.pdf. Consultado el 8 de agosto de 2015.

Unión Europea (2010). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres. 2010-2015, COM, COM(2010) 491 final.

Disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0491&from=ES. Consultado el 19 de junio de 201