

A NEGOCIACIÓN COMO NEXO DEMOCRÁTICO ENTRE ACTORES INSTITUCIONAIS E ACTORES NON INSTITUCIONAIS NA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

MARÍA GARCÍA AÑÓN

Departamento de Socioloxía, Ciencia Política e da Administración
Facultade de Ciencias Económicas e Empresariais
Universidade de Santiago de Compostela

Palabras clave: *Negociación; Políticas públicas; Implementación; Conflicto; Custo de decisión; Participación política; Actores institucionais; Actores non institucionais; Desenvolvemento sostible.*

Key words: *Negotiation; Public policies; Implementation; Conflict; Decision cost; Political participation; Institutional actors; Non-institutional actors; Sustainable development.*

Resumo

A toma de decisións (ou non decisións) públicas dirixidas á sociedade implica a asignación de recursos entre colectivos moi diferentes e, nesta actividade, a negociación maniféstase como un nexo democrático entre actores institucionais e non institucionais na implementación de políticas públicas, as cales non se poden considerar como un éxito, unicamente polo feito de que cheguen a alcanza-los obxectivos previstos, pois é preciso especificar en qué forma se executaron os devanditos obxectivos, e un dos indicadores que hai que ter en conta é a participación política dos devanditos actores non institucionais: o seu diálogo cos órganos de decisión, ademais de supoñer unha canle para as súas esixencias e/ou apoios, pode axudar na solución de problemas e contribuír na mellora das actividades públicas, engadíndolle á lexitimación política a lexitimación técnica e a lexitimación popular.

A negociación preséntase, pois, como un instrumento político que pon en relación a actores (tanto sexa con carácter competitivo ou colaborativo, como cooperativo ou non cooperativo)

con distinto alcance de poder, que se enfrontan en conflito en distintas "áreas", enriquecendo o proceso dunha política pública, cuns obxectivos que deberán enmarcarse nunha combinación de eficacia, eficiencia, equidade e perennidade.

Abstract

Taking public decisions (or no decisions) directed to society implies a resource allocation to very different groups of people and, in this business, negotiation appears as a democratic link between institutional and non-institutional actors in the implementation of public policies, which cannot just be considered a success because they reach the foreseen goals, as it is necessary to specify in which way the above aims were carried out, and one of the indicators to be taken into account is the political participation of non-institutional actors: their dialogue with the body of decision, apart from being a vehicle for their demands and/or support, it can help to problem solving and to improve public activities, adding political, technical and popular legitimisation.

Negotiation, thus, appears as a political instrument which connects actors (either with a competitive or collaborative, or with a cooperative or non-cooperative character) with different degree of power and with conflict in various "areas", enriching the process of a public policy with objectives that must fit into a combination of efficacy, efficiency, equity and perpetuity.

1. INTRODUCCIÓN

A negociación ten como obxectivo buscar un punto de acordo entre as propostas presentadas e que responden a distintos intereses en conflito, e que sexa compartido polas partes, as cales consideraron que este procedemento é a mellor forma de solucionar-lo problema que se trata. Nesta exposición concorren, fundamentalmente, dous actores:

— *decisores políticos (actores institucionais)*.- Este traballo presenta unha “maioría imposta”, no sentido que define Duverger de “ningún equívoco acerca da maioría”¹, á fronte da cal se sitúa un líder con apoios e/ou carisma, que conta con peso de poder na participación na decisión (ou non decisión), alcance de poder no control de valores e dominio do poder ante un número de persoas sobre o cal se exerce²; e

— *grupos afectados pola implementación das súas decisións (actores non institucionais)*.- Trátase de unidades creadoras de políticas públicas que pretenden participar na decisión e negociar cos decisores públicos; se a súa forza é pequena, poden incluso non chegar a afectar-la creación de políticas públicas, aínda que, en todo caso, se converten en eventuais xeradoras de opinión que repercuten na contorna, a cal pode terminar incidindo pouco ou moito no poder.

En canto ós primeiros, este traballo parte dos ‘vicios’ e disfuncións que se chegaron a producir nalgúns gobernos locais ou autonómicos, que gobernan con maioría absoluta: as decisións adoitan ser unidireccionais, considerándose unicamente as que son tomadas polo partido en maioría (ou coalición gobernante), sen practicamente oposición na opinión pública, nin nos órganos administrativos, nin dentro do propio partido. O aparato que precisan os gobernantes para os seus fins, á

vez que se fortaleceu, foise separando do resto da sociedade. Como di Göran Therborn³ “unha condición necesaria para o poder capitalista é certo grao básico de independencia do aparato do Estado fronte ós cidadáns; ou noutras palabras, non se debe reduci-lo aparato do Estado a unha expresión directa de ‘vontade popular’ “. E, por outra parte, tampouco a defensa do interese da ‘vontade popular’ pode ser tomado como símbolo que garante sempre a democracia, pois xa Tocqueville puntualizou: “isto da naturalmente ós homes dos tempos democráticos unha elevada opinión dos privilexios da sociedade e unha humilde idea dos dereitos do individuo, pois admite facilmente que o interese da primeira o é todo e que o do segundo non é nada”⁴.

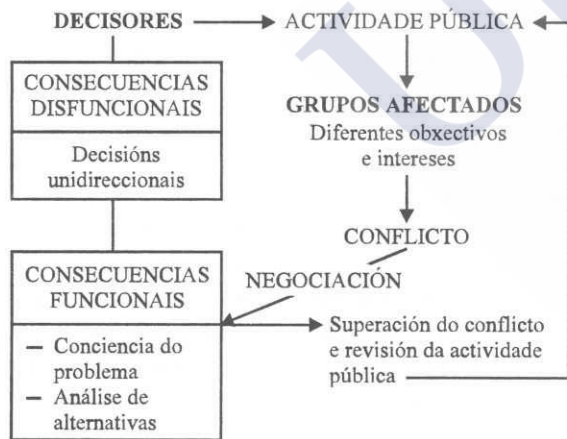
Fronte a esta situación, ós cidadáns resúltalles cada vez máis inaccesible a súa participación nas decisións públicas das citadas maiorías, aínda que sexan parte afectada: tan só interesan cando se converten noutro brazo do poder político establecido, é dicir, nun input de apoios; pero resultan unha parte ‘molesta’ cando exercen presión por medio de esixencias e estas poden ser tan fortes que obriguen ós decisores a entrar en negociación, pois, como tamén expuso Tocqueville, “nas nacións democráticas sempre é preciso que os asociados sexan numerosos para que a asociación posúa certa potencia”⁵.

Pero aínda que esta exposición *se centra, fundamentalmente, no marco da participación cidadán, trata sobre agrupacións cidadás que non teñen poder*: as súas relacións coas institucións (como centros de poder político) soen non ser formais e, aínda que a súa intención sexa negociadora nos contactos que lles sexa permitido manter cos decisores, esta, en cambio, non adoita corresponderse cunha vontade negociadora por parte dos decisores. Prodúcese así unha determinación unilateral de condicións emitidas polos decisores que, como di Rey Guanter, “non contribúe a consolidar unha relación negociadora estable e constructiva entre as partes, tendo todas as probabilidades de desenvolver-los efectos contrarios”⁶.

Pero, se nun sistema democrático, o Poder significa que quen o ten logra que os demais lle obedezan voluntariamente, estamos recoñecendo o seu *límite fronte á actitude dos demais*, a cal pode ser: activa, por medio de participación formal ou informal, pero, en todo caso, con ‘poder’

para tomar parte nas decisións públicas; ou pasiva, o que non sempre significa que ‘quen cala outorga’, senón que tamén pode conter “unha carga crítica”⁷. Non hai que esquecer que unha das formas de defensa do cidadán e da propia democracia é a asociación: por medio da asociación que libremente elixa poderá non só defende-lo seu interese, senón tamén utiliza-lo poder que significa participar na toma de decisións e, polo tanto, exercita-la vontade negociadora cos titulares do poder real no reparto de recursos.

Este traballo contempla o dereito —recollido no art. 23.1 da Constitución española— de tódolos cidadáns a participaren nos asuntos públicos *directamente* —e, á súa vez, derivado do art. 22 que reconece o dereito de asociación— e os poderes públicos deben facilita-la devandita participación —art. 9.2— e iso inclúe o ben común que é “de tódolos cidadáns e por referencia a todos, sen que poida disolverse nun feixe de bens sectoriais, como pretendeu a concepción corporativista ou orgánica do poder político”⁸. Iso implica que *nun sistema democrático se dean disfuncións na decisión pública se:*



FONTE: García Añón, 1995.

— as decisións son unidireccionais sen dar-lles oportunidade de negociación a tódolos grupos afectados;

— ou/e os grupos de presión e asociacións fortes son os únicos realizadores do proceso público;

— ou/e as decisións obedecen máis a desexos particulares que a necesidades reais da poboación;

— ou/e o partido no poder, en vez de ser representante do benestar xeral, móvese exclusivamente polo propio interese de partido (ou en plural, os partidos, por medio de coalicións ou acordos entre partidos que se reflicten en actuacións concretas ou nunha parte do proceso das mesmas).

PRIMEIRA PARTE

2. OBXECTIVO QUE HAI QUE TRATAR

Aínda que a negociación implica unha pluralidade de “innumerables tirapuxa de pactos”⁹, isto só se produce entre os devanditos titulares do poder político e organizacións fortes (institucionais ou non), de forma que, cando ten un resultado con éxito, supón “que tódalas partes interesadas saen coa sensación de ter gañado”¹⁰, a diferencia de grupos non poderosos ós que, como moito, unicamente se lles permite intentar un regateo do que —aínda que non sempre— obterán algunha concesión moi secundaria, que non afecta ó proxecto previsto polos decisores.

Sen pretender xeneralizar —nin defender posturas de ‘Estado mínimo’, e deixando aclarado que aínda o político con máis poder de decisión está suxeito a un control, a límites, a outras opinións, a esixencias, e a conflito de intereses—, a proposición que se intenta razoar neste traballo, é dicir, a tese, é que *a negociación como instrumento político nunha sociedade democrática e con goberno de maioría non adoita estar aberta a agrupacións non institucionais, con pouco ou ningún poder*. Os posuidores do poder político son conscientes de que o único necesario para resolver un problema “é reuni-las persoas clave”¹¹, pero non toda agrupación implica certa tenencia de poder con persoas e influencias clave e, de feito, os grupos afectados dos que falamos nin teñen ese poder e nin sequera están organizados. A negociación aparece, pois, pechada en torno a unha elite, ben con poder para representarse a ela mesma ou para representar a colectivos determinados e, polo mesmo, as canles de participación permanecen estreitamente controladas. Incluso, pode darse que a maior parte da poboación resulte prejudicada cando un corpo de elite como, por exemplo, o funcionariado médico fixo a folga de

1995, e os danos que lles provocaron ós afectados (enfermos) foron moi superiores ó prexuízo que eles percibían (queixábanse de retribucións baixas).

Por outra parte, os titulares do poder en maioría, contan cun 'espacio' favorable para imponse-las súas decisións:

a) unha administración 'complexa' (organización anquilosada, desmotivada e con falta de directrices);

b) os intermediarios (expertos e conselleiros) que, en lugar de formular e elaborar opcións, acostuman ser simples transmisores de decisións que non adoitan discutir;

c) os clientes dependentes baixo o seu control que, como define Latimer, "esperan que os demais actúen no seu nome (...) os bos clientes fan malos cidadáns"¹²;

d) os grupos de interese agregados ou creados polo Poder, que lles garante o seu monopolio ó estilo corporativista ou neo-corporativista¹³ que, segundo Sartori, modifica o rol do Estado "que deixa de ser un árbitro sobre as partes para converterse el mesmo en parte"¹⁴;

e) un ou varios órganos de expresión (medios de comunicación) importantes que lles son propicios;

f) a iso hai que lle suma-la falta total ou escasa participación, de forma cotiá, da poboación nas decisións públicas e o baixo asociacionismo (por múltiples razóns como egoísmo, medo, costume, submisión ó poder, ou falta de sentido do colectivo) para xestionar ou reclama-los seus propios intereses, o que serviu para que o poder establecido se basee no principio 'qui facet cum locui potuit et debuit consentire videtur' para decidir unidireccionalmente porque, como dicía Tocqueville, "resulta evidente que se cada cidadán, a medida que se vai facendo individualmente máis débil e, por conseguinte, máis incapaz de preservar por el mesmo a súa liberdade, non aprende a arte de unirse ós seus semellantes para defendela, a tiranía medrará necesariamente coa igualdade"¹⁵.

Os tres temas que se abordaron neste resumo, toma de decisión política, negociación e opinión pública, son tratados polo miúdo nos puntos 3,4 e 5.

3. A TOMA DE DECISIÓN POLÍTICA EN RELACIÓN COA ASIGNACIÓN DE RECURSOS

Unha decisión (ou non decisión) de política pública, é definida por Edward S. Quade¹⁶ como "unha decisión realizada pola sociedade para ela mesma ou para a sociedade polos seus representantes electos, en forma de decisións de goberno que producen efectos materiais sobre suxeitos que non son os que están implicados na adopción de decisións". A toma de decisión supón, polo tanto, levar a cabo unha acción que, como di Porter Miller¹⁷, "esixe o emprego de certos recursos e hai que renunciar a algo co obxecto de obte-lo que se desexa". Esta definición, que implica a existencia de distintas alternativas entre as que hai que escoller, lembra a semellanza que ten co 'custo de oportunidade': o concepto de custo de oportunidade, ligado ó de custo de uso alternativo, considera o custo de adquisición de bens como a necesidade de abandona-lo gozo doutros bens, é dicir, o custo dunha cousa é o valor das alternativas abandonadas, cando se toma a decisión de emprender unha acción. Polo tanto, atrevéndome a compatibilizar ámbalas dúas definicións, a toma de decisión por parte do titular do poder viría representada pola resolución de elixir acerca dos bens ou servicios ós que se ha renunciar, para lograr un resultado suficientemente bo na adxudicación de recursos.

A toma de decisión política, en canto ó reparto de recursos (escasos e susceptibles de ser valorados economicamente), debe realizarse baseándose na maior equidade posible, vixiando a súa adxudicación pois, como di Oller Ariño¹⁸, "os políticos pretenden, lexitimamente, ante todo alcanzar e mate-lo poder e, para iso, deben conseguir votos (...) por iso é racional que, tanto políticos como funcionarios, estean tratando constantemente de satisfacer-los desexos dos seus posibles votantes e dos seus administrados (...) é certo que maiores gastos implican maiores impostos, pero impostos e gastos non se analizan conxuntamente nin afectan igual ás mesmas persoas (...) o goberno só pode darlles a uns o que obteña doutros".

Os procesos máis frecuentes de toma de decisións de política pública en relación coa distribución de recursos, son¹⁹ (táboa 1):

Problemas de	Técnica	Modelo recursos
Distribución	<i>Logrolling:</i> Micronegociación non conflictiva entre grupos sen intereses comúns nin tanxenciais.	<i>Fragmentación:</i> O proceso político está descentralizado entre diversas institucións e grupos.
Regulación	<i>Bargaining:</i> Negociación conflictiva entre grupos con intereses interdependentes, na que a solución non pode satisfacer a todos.	<i>Pluralista:</i> O sistema político está fragmentado, pero non descentralizado, con interaccións entre distintos grupos (formación de coalicións).
Redistribución	<i>Crise management:</i> Crise de xestión na que unha elite de poder controla as decisións claves, impedindo o debate sobre elas a outros grupos.	<i>Elitista:</i> O proceso político centralízase dominado por unha elite.

Táboa 1

Pero a toma de decisións públicas dirixidas á sociedade implica a asignación de recursos e hai que ter en conta que, cando se traballa con fondos públicos, toda elección supón unha transferencia de diñeiro duns colectivos a outros, o que conduce a unha reasignación dos recursos que pode motivar problemas de equidade, ademais da valoración política que supón unha decisión coa que os colectivos beneficiados poden ser moi diferentes. Así mesmo, existe unha dificultade de control da xestión que se atopa na conxunción de, por unha banda, unha racionalidade técnica que cuestiona se os fondos públicos foron utilizados de maneira apropiada, legal e eficiente e, por outra, unha racionalidade política que cuestiona se os fondos foron empregados seguindo as preocupacións dos parlamentarios, do goberno e dos cidadáns: estas dúas racionalidades non teñen por qué concordar necesariamente nas súas esixencias. En todo caso, é preciso compatibilizar intereses públicos e privados cos obxectivos a curto e longo prazo, incluíndo a mellora da calidade de vida, a través dunha administración eficiente dos recursos que pasaron de ser libres a ser escasos²⁰.

■ *CUSTO DE DECISIÓN:* Os resultados dunha decisión pública están afectados polo grao

de participación co que actuaran os mediadores —de asociacións e público interesado— pola vía da negociación cos decisores políticos. O marco da democracia inclúe a pluralidade de puntos de vista heteroxéneos, que fará aumenta-los custos de decisión e de imposición. Hai que ter en conta que a participación na decisión pública compromete e responsabiliza ós cidadáns, o que, á vez, imposibilita a toma de decisións unidireccionais. Pero este traballo baséase na formulación de que, nunha situación de maioría do titular do poder político, poden producirse as devanditas decisións unidireccionais, as cales nos descubren:

— o titular real do poder político²¹, con gran capacidade decisoria ó ser elixido por maioría (ou por coalición);

— que o devandito titular posúe o control das decisións;

— que son decisións que Easton define como autoritarias²²; e ás que Leoni atribúe o emprego de medios coercitivos²³;

— que se produce unha oposición entre desexos e necesidades; é dicir, adoitan satisfacer desexos do titular do poder, que non sempre se corresponden coas necesidades dos cidadáns nin co ben común;

— que a súa implementación obtén unha gran rendibilidade política por parte de grupos corporativistas e afíns ós titulares do Poder e do resto dos cidadáns: por iso, os custos políticos de decisión e de imposición son pequenos ou nulos;

— en cambio, outros puntos de vista contrarios, ben da oposición política, ben de cidadáns afectados negativamente por proxectos implementados, son desestimados. E é que, malia que os públicos interesados poden chama-la atención acerca de aspectos que doutra forma os decisores non chegarían a coñecer²⁴, non sempre esta chamada é útil para o decisor, que pode desestimala se se afasta da liña do seu obxectivo.

Estas características desenvólvense no 'espacio favorable' (ver 'Obxectivo que hai que tratar') de procesos políticos centralizados nun poder que controla decisións-clave (pactadas ou obtidas por maioría de votos e, incluso, se se precisa unha rectificación, esta se realiza sobre a marcha), ante unha opinión pública normalmente pasiva e máis interesada en indicadores cuantitati-

vos (de crecemento) que cualitativos (de desenvolvemento sostible) e, igualmente, ante un funcionariado submisivo e 'desactivado'. Como resultado desta situación, o custo de decisión é nulo ou escaso para o titular do poder político e a participación nas decisións convértese nunha especie de estado superior que se lles outorga como un premio (é un grao) ós que demostran ser fieis (fidelidade como submisión).

4. NEGOCIACIÓN

Segundo Leftwich "a negociación ocorre cando non se comparte ningún obxectivo e non se convence a ninguén de que ceda propósitos de forma unilateral, pero se está disposto a intercambiar (tanto dos teus obxectivos como dos meus), permitindo unha solución que non é plenamente satisfactoria para ninguén, pero da que ninguén se vai coas mans baleiras"²⁵. O devandito autor non pensa, polo tanto, que a negociación sexa unha solución, debido a que altera a definición e composición do grupo que se enfrenta ó problema; así mesmo, alérase a definición do problema argumentándoo de modo que se obteña un maior apoio para cada unha das partes da negociación; e tamén se altera a definición da solución: este último compoñente (que tamén se pode dar xunto cos outros dous) implica que trala negociación se obterá unha solución do problema que trata de ser satisfactoria para unha maioría, é dicir, unha solución "política"²⁶.

Segundo Pascale e Roure, a negociación para conseguilo seu obxectivo móvese como un péndulo entre: a) a negociación colaborativa, que busca que ámbalas dúas partes gañen (pode incluso que o gañar pase por axudar á outra parte); b) a negociación competitiva cunha orientación distributiva, onde unha parte gaña o que perde a outra²⁷. Pero no caso de grupos sen poder que estamos tratando: aa') non adoita producirse a negociación colaborativa; bb') en canto á negociación competitiva, ou o que considero que tamén podería denominarse dentro da teoría de xogos como 'de suma cero', tampouco sería correcto aceptala, xa que non existe un poder similar entre as partes, senón un importante desequilibrio onde "unha das partes pode usa-lo seu poder a sabendas de que a outra parte non poderá contestar; sen embargo, o máis probable é que xere un senti-

mento de frustración na outra parte que dificulte ou imposibilite a consecución dun acordo ou a relación futura"²⁸; así mesmo, é frecuente a falta de resposta dos decisores públicos ante as alegacións das partes interesadas.

A negociación é un vehículo de acordo entre os homes e un instrumento político pero, fundamentalmente, supón sempre un enfrontamento de intereses entre dúas (ou máis) partes, onde a parte máis forte terminará por lle impoñer-la súa regra á parte máis débil. Mesmo se a parte máis poderosa acepta someterse nalgúns temas á negociación con outras partes, isto supón unha actitude na que implicitamente se lle esixe á parte máis débil a aceptación de que a máis forte estableza normas unilaterais noutros aspectos da decisión á que pertence tamén o problema que vaian tratar²⁹. É dicir, a parte máis forte procura facer só concesións nunha pequena parte do proxecto, que non lle impiden levalo adiante.

Non obstante, o simple feito de figurar como parte na negociación significa poder e un recoñecemento mutuo entre as partes, implicando, polo menos, unha certa intención de colaborar e de chegar a un acordo. Pero ademais do importante papel que desempeña o poder nas partes en negociación, existen outros elementos que forzan a balanza da negociación como, por exemplo, o 'prestixio' que poida te-la parte máis débil da negociación: cando ese prestixio é grande, o grupo, aínda que non teña un poder material, convértese nun verdadeiro grupo de presión; e o desprestixio é utilizado para todo o contrario (por exemplo, a figura desprestixiada dos pescadores españois como esquiladores dos recursos mariños foi utilizada por Canadá na negociación do fletán negro para reducir esta pesquería comunitaria).

■ *SÓ HAI NEGOCIACIÓN ENTRE PARTES QUE TEÑEN PODER*: Nas negociacións entre os poderes públicos e os grupos de interese hai que ter en conta que estes últimos non teñen todos o mesmo poder (ben propio ou porque teñen influencia en grandes sectores de demanda cidadá), que pode ser moito ou practicamente nulo. Considerando os dous casos máis sinxelos nos que participan dúas partes de axentes negociadores:

1) entre os decisores con poder (político) e os que solicitan as negociacións, tamén con poder;

2) entre os decisores con poder (político) e os que solicitan as negociacións sen poder.

En ámbolos dous casos, existen puntos comúns e diferencias (táboa 2).

AS PARTES QUE NEGOCIAN	
TODAS TEÑEN PODER	UNHA NON TEN PODER
Contactos verbais e moi informais ³⁰ .	Contactos verbais e moi informais.
Aínda que tan só existan acordos tácitos sen declaracións por escrito, as partes non se atreverán a volverse atrás.	Non hai acordo por escrito e os decisores poden volverse atrás.
Sempre adoita haber un mediador con responsabilidades.	Non é frecuente a existencia dun mediador definido e, se existe, non adoita ter responsabilidades.
O mediador negocia con medidas de presión.	O mediador a penas conta con medidas de presión.
As partes teñen moita información.	A parte que solicita a negociación normalmente ten moi pouca información.
As partes teñen acceso ós medios de información e poden crear unha corrente de opinión.	A parte solicitante da negociación non ten acceso ós medios de información e, polo tanto, dificilmente pode crear opinión.
As negociacións non adoitan quedar limitadas só a un problema.	As negociacións quedan limitadas só a un problema.
O acordo queda pechado entre as partes fronte a terceiros, incluso se tamén están interesados no problema ³¹ .	O acordo queda aberto a outras partes tamén interesadas no problema.

FONTE: Elaboración propia.

Táboa 2.- As partes que negocian

A relación entre decisores públicos e a parte sen poder que solicita as negociacións adoita ser persuasiva máis que negociadora, no sentido de que o decisor ofrece só argumentos con intención de que a actitude da parte sen poder acepte a súa actividade e se decante ó seu favor, evitando así ofrecerlle contraprestacións.

5. ACTORES, OPINIÓN PÚBLICA E ASOCIACIÓNS

5.1. ACTORES

Meny e Thoenig definen ós actores como aqueles que “se mobilizan social e politicamente a través de formas de participación e organización”³². Trátase de características comúns ós grupos de presión ou interese, pero os grupos afectados que estamos tratando carecen de varios elementos dos grupos de presión: frecuentemente non están organizados (ou non o están debidamente), xa que xorden por problemas puntuais e desaparecen cando obteñen unha solución ou por cansazo; non participan nas decisións públicas en ningunha das súas formas; non sempre coñecen a forma ou os métodos idóneos para conseguilo que intentan obter; contan con moi pouca ou nula capacidade de presión; tan só a confrontación, en caso de levarse a cabo, produce a presión suficiente para permitirlles acceder ó diálogo cos decisores.

Non obstante, estes grupos poden sufrir unha metamorfose ó longo do proceso relacionado co problema, pois ó non atopar resposta nos órganos políticos e administrativos, esténdese o desánimo entre eles e cambia a súa actitude respecto ó mesmo conflito, fronte ó que se demostraron como actores activos ou grupos de identificación, converténdose en grupos de atención con posturas menos activas para, ó final, e pensando que non hai nada que facer, quedar simplemente como espectadores na categoría de público interesado.

En canto á identificación de quén é o responsable das decisións, resulta confusa, segundo se poña a atención principalmente nos resultados ou na conxugación de diversas fontes de intereses: políticos, axencias ou funcionarios; pois, ademais dos casos nos que a actuación supón un labor de conxunto, existen outros nos que pode necesitarse unha identificación máis precisa e, daquela, atopamos que na práctica ás veces é difícil trazar unha fronteira entre o operacional e o político³³. Como di Lindblom³⁴, “todo o complexo e semiculto mundo da política con frecuencia imposibilita a asignación de responsabilidades polo éxito ou o fracaso nas políticas públicas”. Se a iso lle engadimos unha situación na que os funcionarios non protagonizan ningún cambio notorio na exe-

cución da política pública, o papel privilexiado na toma de decisións queda reducido ós responsables políticos e a un papel practicamente nulo en “segundos graos”³⁵.

5.2. OPINIÓN PÚBLICA E SOCIEDADE DE MASAS

A opinión pública preséntase dentro de sociedades de masas e plurais como un xuízo cara á unha causa común, que sostén un determinado número de persoas que non teñen por qué pertencer necesariamente a un mesmo grupo social, e que é mantida durante o tempo determinado pola crenza a favor ou en contra do paradigma imperante, influíndo sobre a toma de decisión política, apoiando ou criticando o poder establecido, transcendendo incluso fronteiras xeográficas e culturais.

O poder público estase atopando cunha opinión pública pasiva e cunha sociedade sen actitudes solidarias e con falta de asociacionismo, referíndome con iso a que a solidariedade (sexa unha adhesión circunstancial fronte a unha causa común ou doutros, ou sexa permanente) non só significa mostrarse conforme coa actitude ou accións dos outros, senón que significa ademais que os solidarizados han participar nas consecuencias da devandita acción. É dicir, trátase de que as persoas que se solidarizan contraen obrigas que deben cumprir e riscos que han afrontar: participar nunha asociación supón a posibilidade de ter que enfrontarse a intereses políticos e económicos en mans de actores poderosos, para o cal o asociado ha asumilo risco de que os resultados do enfrontamento non lle sexan favorables (por exemplo, paga-las costas dunha demanda frustrada). Porque a solidariedade implica participar nos intereses coma nas *responsabilidades*. Así, aínda que unha manifestación como instrumento de protesta pode ser considerada como un fenómeno social, non sempre se corresponde cos valores, educación e concienciación da poboación, que se solidariza coas maiorías cando considera que ‘non ten nada que perder’ e, incluso, ás veces, pode ser vítima de manipulación.

En canto á sociedade de masas, xera respostas contradictorias que van dende a conformidade ata o desencanto ou dende a alienación ata a soli-

dariedade. Normalmente, enténdese que a sociedade de masas, fundamentalmente no ámbito de réximes democráticos, se basea en movementos ideolóxicos que producen elites creadoras de cultura, nas que o ‘home-masa’ se inscribe, influíndo —trala súa unión en partidos e en grupos de presión— na toma de decisións políticas. Esta adscrición non ten por qué ser permanente e dáse con frecuencia que moitas persoas ‘non militantes’ se adhíren momentaneamente a protestas dirixidas ou encabezadas por grupos consolidados ata obter a reivindicación desexada. O feito de que a reivindicación chegue a influír na adopción dunha determinada actitude depende da motivación, do nivel de información e de cultura ó que teña acceso cada persoa.

5.3. ASOCIACIÓNS

Una asociación pode entenderse como unha unión organizada por unha pluralidade de persoas³⁶, xurdindo dos seus actos constitutivos un organismo social independente dos seus compoñentes. Non obstante, máis que este tipo de asociacións, prodúcense hoxe en día movementos sociais xurdidos en momentos de conflito pero, aínda que podemos dicir na súa contra que lles faltan varias propiedades das organizacións formais, a súa incapacidade para negociar débese unicamente a que carecen de suficiente poder para seren considerados unha parte válida interlocutora na negociación e, polo tanto, esa falta de ‘efectivos’ impídelles exercer unha verdadeira presión sobre o poder (a diferenza dos novos movementos sociais de Offe que son incapaces de negociar porque son remisos á negociación³⁷). Simplemente, a estas asociacións que se forman para defender intereses puntuais nun momento determinado non se lles ofrece nin sequera a oportunidade para negociar. Non obstante, en tanto que dalgunha forma manifestan a súa postura contraria á decisión política tomada unidireccionalmente, convértense en actores políticos e forman parte do problema, sexa este considerado ou non para incluí-lo na axenda pública aínda que non exista vontade política para resolvelo, contradicindo así a igualdade política institucionalizada polo sistema democrático que, en palabras de Fishkin, “concede igual consideración ás prefe-

rencias de cada persoa e que a todos concede, dun modo apropiado, iguais oportunidades para formular preferencias sobre as cuestións baixo exame”³⁸. Esta atención á ‘preferencia de cada persoa’ contrasta coa imposición da maioría de Mandel: “unha democracia ecoloxista é unha democracia que lle permita ó conxunto dos cidadáns impoñer, mediante votos maioritarios, medidas de salvagarda e de extensión da calidade de vida”³⁹.

O estado do benestar afectado pola crise dende 1974, pola remodelación iniciada en 1983 e pola recesión económica a partir de 1992, afectoulles tamén ó asociacionismo cidadán que quedou debilitado economicamente e dificilmente pode sobrevivir. Así mesmo, como resultado da devandita situación económica, se produce nas persoas unha sensación de inseguridade que as volve reticentes ó asociacionismo, debilitando aínda máis o seu poder. Este debilitamento contribúe, precisamente, a que as decisións unidireccionais dos actores públicos non poñan en perigo a paz social, debido a que os cidadáns non adoitan mostrarse proclives a rebelarse e asumen os feitos consumados.

As agrupacións de veciños das que trata este traballo non se mobilizan para salvar a cidade, senón que cada veciño trata de protexer os seus propios intereses. Son moi distintas ás asociacións de veciños de 1975, independentes da administración e de partidos (non todas), verdadeiros movementos sociopolíticos que impulsaron a transición á democracia, que asentaron as organizacións sociais en barrios, que construíron a solidariedade co colectivo e que serviron para educar politicamente ós cidadáns⁴⁰.

SEGUNDA PARTE

6. APLICACIÓN DO ESTUDIO A OBRAS PÚBLICAS QUE IMPACTAN SOBRE A CONTORNA NATURAL E A CONTORNA CONSTRUÍDA

O ‘espacio’ pode ser considerado como a contorna xeográfica, ecolóxica e social que intervéñen na formación dos fenómenos de Poder⁴¹. Así, os plans de ordenación do territorio e urbanismo adoitan xerar conflito de intereses debido ó seu

dobre custo social: “expropiación de residentes e pequenos propietarios afectados e realización de actuacións que non se corresponden co interese público ou social maioritario (conversión de zonas de vivendas en áreas de negocios ou de vivendas moito máis caras, realización de polígonos sen os debidos equipamentos, etc.)”⁴².

Por outra parte, o crecemento das cidades actuais con grandes edificios que afogan os cascos antigos e a especulación en prol dun beneficio máis lucrativo obtido polo moi escaso solo urbano dispoñible provoca a deterioración da contorna natural e da contorna construída: perdas de zonas verdes e de espazos públicos, grandes vías e aumento de contaminación e outros problemas dun urbanismo que só parece atender a unha estratexia económica (centros de oficinas, locais comerciais, fábricas contaminantes, etc.), que non só supón unha degradación para a devandita contorna, senón que tamén inflúe sobre as sociedades e os individuos.

E é que a implementación dun proxecto de políticas públicas sobre ordenación do territorio e urbanismo non só debe contar coa lexitimidade política e técnica, senón tamén coa lexitimidade popular: o contrario non sería democrático, pois impoñeríanse decisións unidireccionais. Pero con certa frecuencia pondérase unicamente a súa lexitimidade política e/ou técnica, o que fai derivar:

a) nunha adopción de decisións tomadas unidireccionalmente por parte dos decisores públicos;

b) na infravaloración da lexitimidade popular procedente dos cidadáns, ‘utilizadores’ ou ‘clientes’ na implementación dunha política pública determinada, ós que só se lles permite participar como contribuíntes ou pagadores da mesma. Unha adecuada política pública debería ter en conta que os actores principais son os cidadáns e o seu dereito a reclamaren unhas condicións dignas de calidade de vida, que deba ser canalizada por medio da intervención das autoridades competentes, no marco do desenvolvemento sostible. Aínda que, para iso, os decisores deban asumir que:

1) o acceso da poboación á toma de decisións esixirá non só beneficios económicos, senón ta-

mén reivindicacións sociais non rendibles ‘a curto prazo’; e

2) a toma de decisión á hora de ter en conta as preferencias no conxunto de opcións, ha contemplar intereses a ‘longo prazo’, con menos ‘rendibilidade política’, pero acordes cos parámetros do desenvolvemento sostible.

De seguido preséntase unha breve descrición de casos na área xeográfica de Galicia, que mostran exemplos de falta de participación nas decisións por parte da poboación, ben porque os afectados non cren que iso sexa posible, ben polo propio interese. En todo caso, o enfrontamento entre o interese público e o interese privado produce unhas externalidades⁴³ que resultarán negativas para unha parte da poboación afectada ou para a contorna.

7. BREVE EXPOSICIÓN DE CASOS

Os casos que, de forma moi resumida, se citan de seguido, teñen como ítems comúns:

■ **ACTORES:** O decisor público implementa modelos de crecemento, apostando a favor dunha ordenación do territorio e dun urbanismo característico dunha etapa da vella concepción do crecemento, en detrimento da calidade de vida dos veciños, os cales a penas contan con poder para enfrontarse, o que converte ó decisor no actor de maior poder que a penas precisa negociar, o que vai en prexuízo das políticas públicas.

■ **INDICADORES:** Trátase de exemplos de crecemento non sostible nos que me pareceu oportuno escoller como indicador unha enfermidade produto de paradigmas cuantitativos e non cualitativos: *a degradación da contorna natural e da contorna construída*, que se presenta neste estudio como indicador sintético “capaz de reunir nun só índice varios fenómenos distintos pero interdependentes”⁴⁴ e, así, se inclúe a degradación da calidade de vida (falta de zonas verdes, privación de luz e vistas) e desigualdades entre zonas (pobreza, insalubridade, etc.).

■ **MODELO:** O modelo utilizado como referencia é o ‘desenvolvemento sostible’ que con-

templa unha ordenación do territorio e un urbanismo planificado, co obxectivo de producir unha contorna o máis autosostida posible e unha planificación urbana capaz de preve-la cobertura de necesidades presentes e a súa expansión futura nun ambiente limpo e comfortable. De acordo con iso, convén que a análise dos casos se faga utilizando unha fórmula mixta, compatibilizando criterios cuantitativos con, fundamentalmente, criterios cualitativos, tendo en conta as externalidades ou efectos indirectos, cunha perspectiva holística que dea prioridade ás interrelacións de tódolos compoñentes, en lugar de observarlos unicamente dunha forma illada (o que non explicaría os resultados da devandita interrelación, xa que os feitos só poden entenderse cando se ven como un todo unitario).

7.1. CASO I: O DOMUS OU MUSEO DO HOME (A CORUÑA)

Este primeiro caso xira en torno ós problemas suscitados pola edificación por parte do concello da Coruña da obra denominada ‘DOMUS’ ou Museo do Home:

■ **SITUACIÓN:** No municipio da Coruña, no Paseo Marítimo, sobre terreos urbanos de 9.600 m² de superficie total, situados nun espacio que no Plan Xeral de Ordenación Urbana da Coruña de 1987 na folla número 4 do Programa de Actuación figura que a súa finalidade é a súa utilización como espacio libre, coas seguintes observacións: “Posibilitase na urbanización da zona o aproveitamento do subsolo, incluso facendo terrazas con adaptación ó terreo. Non poderá nunca sobrepassa-la rasante da rúa superior do terreo”.

■ **PERÍODO PRINCIPAL DO CONFLICTO:** 1994-1995.

■ **ACTORES PRINCIPAIS:**

— *Actores institucionais:* Partido XXX que lidera o alcalde do Concello da Coruña (con maioría absoluta; o partido YYY, solitario na oposición, non se enfrontou a este proxecto e só ó final apoiou ós veciños nalgunhas reivindicacións).

— *Actores non institucionais*: Agrupación de veciños afectados polo 'DOMUS'.

1) *Exposición do caso*: Tendo en conta que as externalidades dunha obra pública deben afectalo menos negativamente posible ós veciños (que, por outra parte, xa sufriron as repercusións dos barrenos utilizados no trazado da nova calzada, con consecuencias de fendas en edificios colindantes reiteradamente denunciadas), a maioría dos cales leva residindo máis de trinta anos nese lugar, habitando un número próximo a trescentas vivendas familiares que quedan directamente afectadas, aparecen as seguintes consideracións que sinalan unha falta de integración no barrio onde se implanta:

a) Na zona de asentamento do museo, prometérase a realización dun xardín totalmente necesario para a poboación infantil, condenada a xogar nas rúas compartidas polo tráfico, e para os anciáns igualmente necesitados destes espazos; ademais, nesta zona non existe ningún espazo verde e para acceder ó Paseo Marítimo hai que cruzar unha calzada de denso e rápido tráfico.

b) O 'DOMUS' ten unha altura superior ós 54 metros sobre o nivel do Paseo Marítimo e unha fronte de máis de 100 metros, o que supón unha considerable magnitude que ensombrece a tódolos edificios da zona. Paradoxalmente, este museo que lles subtrai vistas e luces ós veciños é unha obra que se constrúe de cara ó mar, aínda que non presenta practicamente fiestras ó exterior.

c) Non se preveu o aparcamento do museo, creando un forte problema na zona. Un edificio público non debe abrirse sen solucionar previamente o problema de falta de aparcamento para os seus visitantes.

2) *Custo de decisión*:

a) Os veciños afectados pola obra do 'DOMUS' reclamáronlle ó concello repetidamente e por vía pacífica e por alegacións acompañadas con sinaturas dos veciños afectados (das cales, a gran maioría non foi respondida) a súa paralización, denunciando a súa agresividade por non

respecta-la calidade de vida nas casas adxacentes, construíndo o que cualificaron de 'paredón' que lles destrúe vistas e reduce luz, que denunciaban como degradante da calidade de vida. Pedían como condición para que se continuara a obra que a corporación convocara e subscribira acordos colectivamente cos afectados e escoitara as súas alternativas. Pero, a pesar de que esas alternativas foron solicitadas antes de que a obra estivera realizada, é dicir, non supoñían demolición ningunha nin alteraban a unidade do proxecto, *non foi tida en conta ningunha das súas demandas que implicaban aspectos secundarios*.

b) O alcalde da Coruña, dende 1983 ata a actualidade, lidera o partido XXX no concello, contando con maioría absoluta. A súa popularidade é moi grande: o último urbanismo da cidade coruñesa obedece á 'súa' concepción dunha urbe en crecemento, polo que dende o seu mandato as obras públicas son continuas, o que sempre deu moi bo resultado ante a opinión pública, é dicir, o custo político dá un balance positivo para o alcalde. En todo caso, atopámonos coa figura dun alcalde —como principal actor político— con gran poder político, cunha certa iniciativa no poder económico (a súa familia máis directa ten negocios inmobiliarios, o que lle valeu ó alcalde algunhas acusacións que teñen relación entre este feito e as súas actuacións urbanísticas) e que conta con apoio en importantes medios de comunicación.

3) *Aproximación de avaliación*: O seu exame pasa polo estudio e análise do Plan Especial de Reforma Interior (PERI) de 1993 (aprobación definitiva o 11 de abril de 1994), instrumento de ordenación urbanística do que nos interesa o que recolle acerca da creación dun equipamento comunitario. A este respecto, os veciños puxeron o acento en sinalar posibles irregularidades na tramitación do PERI, entre as que se mencionaba que:

— non se tramitou ningunha planificación de desenvolvemento do Plan Xeral de Ordenación Urbana da Coruña (PXOU) na parcela correspondente como modificación puntual do plan;

— o PERI modifica aspectos do Plan Xeral para os que non ten capacidade esa figura de planificación, segundo a vixente Lei do Solo;

— ademais, na Acción número 4 prevista no PXOU, para a que se aprobou o PERI controvertido, a edificabilidade prevista na devandita parcela é de $0,25\text{m}^2/\text{m}^2$ (*sic.*) para transferir (edificabilidade efectiva de $0\text{ m}^2/\text{m}^2$).

Non obstante, na vixente Lei do Solo a figura do PERI contéplase no artigo 85 e pode referirse a unha diversidade de obxectos, entre outros á creación de equipamento comunitario, como é no presente caso. A este respecto, os PERI sempre presupoñen un plan xeral de ordenación ou unhas normas subsidiarias que os lexitiman e, aínda que as operacións de reforma que ordenan poden estar previstas no plan xeral ou non, o que sí é necesario é que exista un plan previo.

Polo que respecta ás observacións da folla de Acción 4, non se cumpriron e pódese entender que un PERI non deba modificálas. No caso de que se entendera que o 'DOMUS' supón un cambio de uso dos terreos de espacio libre a equipamento comunitario, tal e como están recollidos no Regulamento de Planeamento para o Desenvolvemento e Aplicación da Lei sobre Réxime do Solo e Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de xuño, que nos seus artigos 25.1.c) (espacios libres) e 25.1.d) (equipamento comunitario), poderíase considera-lo 'DOMUS' neste último concepto como equipamento cultural e docente. É de salientar que a modificación do espacio libre enténdese como modificación cualificada para a que o concello non é competente, como se deduce da Lei 8/1990, de 25 de xullo, sobre Reforma do Réxime Urbanístico e Valoracións do Solo, xa que, segundo o seu artigo 129, "Se a modificación dos plans, normas complementarias e subsidiarias e programas de actuación tivera por obxecto unha diferente distribución ou uso urbanístico das zonas verdes ou espacios libres previsto no plan, deberá ser aprobada polo órgano executivo superior de natureza colexiada da comunidade autónoma correspondente, logo de informe favorable do conselleiro competente por razón de materia, e do Consello

de Estado ou órgano autonómico que corresponda".

7.2. CASO II: VÍA RÁPIDA DO MORRAZO (PONTEVEDRA)

Este segundo caso xira en torno ós problemas suscitados polo proxecto da Xunta de Galicia consistente na construción dunha vía rápida, presupostada en 4200 millóns de pesetas, que atravesaría o municipio de Moaña:

■ **SITUACIÓN:** O municipio de Moaña atópase situado na península do Morrazo, sobre a ría de Vigo, e a ámbalas dúas marxes da estrada comarcal 550, que atravesa o municipio de Moaña, conducindo á poboación veciña de Cangas e a unha serie praias nas que salientan as súas dunas como un dos seus valores ecolóxicos e que están desaparecendo a causa da presión —fundamentalmente en época estival— de gran número de visitantes e bañistas que, en gran medida, proceden da próxima e populosa urbe de Vigo, que se atopa á outra beira da devandita ría.

■ **PERÍODO PRINCIPAL DO CONFLICTO:** 1995.

■ **ACTORES PRINCIPAIS:**

— *Actores institucionais:* Goberno da Xunta de Galicia, do partido YYY; o alcalde de Moaña (ata as eleccións do 28 de maio de 1995) do partido XXX, que é tamén presidente da Mancomunidade do Morrazo.

— *Actores non institucionais:* Plataforma contra a vía rápida do Morrazo, Coordinadora pola mellora das comunicacións en Moaña, Colectivos empresariais contra a vía rápida, Asociacións de veciños do Morrazo, Ecoloxistas contra a vía rápida e outras asociacións.

1) *Exposición do caso:* A comunicación entre Vigo, Moaña e Cangas (ciudades con estreita relación, como se dicía no ítem 'Situación') lévase a cabo pola estrada comarcal 550 e un tramo de autoestrada de peaxe que cruza a ría pola ponte de Rande. Así mesmo, efectúase tamén por vía marítima por medio dunha próspera compañía de

barcos que tódolos días atravesan a ría levando a Vigo en viaxe de ida e volta a traballadores e escolares, e que tamén levan ás praias citadas, especialmente as fins de semana.

Pero é a ámbolos dous bordos da estrada C-550, que percorre a beira do mar, onde Moaña desenvolveu o pequeno comercio e servizos de hostelería, pensado para cobertura do devandito turismo de paso, que, en días puntuais de verán, chegan a saturar esta vía de comunicación, de forma que os escasos quince quilómetros desta estrada comarcal poden tardar en percorrerse ata tres horas, ó que hai que engadir unha importante sinistrabilidade.

Ante esta situación, a Xunta de Galicia anunciou a construción dunha vía rápida (estrada deseñada para velocidades de 90 e 100 quilómetros/hora como máximo), para o que proxectou un trazado sensiblemente paralelo á estrada comarcal, que se dirixe ó fondo da península do Morrazo, a un lugar próximo a Cangas, pero que, aínda que atravesa o termo municipal de Moaña, evita o paso polas zonas comerciais e de servizos: a devandita vía rápida dará acceso ás praias desta península, sen que sexa preciso o paso polo centro 'comercial' de Moaña, ante o que os veciños protestan ó temer notorias perdas nos seus respectivos negocios.

O trazado da vía rápida suscita outros problemas, como é non considerar unha zona industrial do municipio que queda sen acceso posible; pasa polo medio de núcleos de poboación, o que engade o custo social das expropiacións e, incluso, algunhas zonas habitadas quedarían divididas por esta vía; e, aínda que o concello de Moaña non é precisamente un atento vixiante da súa contorna, magníficas zonas de beleza paisaxística resultarían cortadas en dúas pola estrada.

Diversos colectivos (comerciantes, hosteleiros, taxistas, ecoloxistas, políticos, etc.) de Moaña, co seu alcalde á fronte, opóñense rotundamente a esta vía rápida e solicitan que, no seu lugar, se constrúa unha vía de circunvalación que está deseñada no seu plan urbano, con construción a ámbalas dúas marxes, polo que o devandito trazado sería urbano e comercial. Este sentimento é practicamente unánime no municipio.

2) *Custo de decisión*: Dado que, como acabamos de mencionar, o sentimento contra a vía rápida é practicamente unánime, pódese dicir que tódolos veciños de Moaña se consideran afectados. Isto implica un custo político negativo para a Xunta, como decisor do proxecto, que tería que valoralo custo de oportunidade que significaría renunciar a ese proxecto e tamén afrontalo desencanto dos vigueses, que desexan a realización da obra e representan unha poboación máis numerosa e poderosa que Moaña. En cambio, para tódolos partidos políticos de Moaña o seu posicionamento en contra significa o apoio dos veciños.

3) *Aproximación de avaliación*: Por outra parte, o trazado da vía rápida é susceptible de críticas, puidendo ser mellorado co propósito de preservar os espazos máis valiosos dende un punto de vista patrimonial e ecolóxico:

a) No tocante á riqueza ecolóxica, Moaña ten grandes extensións de monte pedrallento e piñeirais, aínda que estes piñeirais se desenvolveron fundamentalmente a mediados do século XVIII para usala súa madeira nos cascos das embalaxes da sardiña: así se estendeu esta especie arbórea que substituíu ós castiñeiros e carballos autóctonos⁴⁵. Non obstante, a paisaxe é de gran beleza á que se engade o caudaloso río da Fraga. Todo iso quedaría afectado pola vía rápida que, ó discorrer por terreo moi irregular, o seu percorrido tería que adaptarse ó terreo facendo grandes desmontes e terrapléns, precisaría fondas escavacións en trincheira e viaductos para supera-los vales que marcarían unha liña de cemento que cortarían en dúas a paisaxe, puidéndose apreciar a gran distancia. A iso hai que engadir que discorrería por unha zona protexida de mámoas ou sepulcros prehistóricos de época megalítica (cuarto-terceiro milenio a.d.C.).

b) Pero en cambio hai que engadir a favor da posible contribución da vía rápida a redución de sinistrabilidade. Así mesmo, é salientable que esta vía rápida ten como orixe unha autoestrada de peaxe en lugar dunha estrada nacional, co que a mellora das comunicacións é, á súa vez, un beneficio engadido á utilización da autoestrada; ain-

da que iso tamén signifique potencia-la autoestrada de peaxe, o que se converte nunha alternativa onerosa.

7.3. CASO III: EMPACADORA DE LIXO DE GUIXAR (PONTEVEDRA)

Este terceiro caso xira en torno á protesta veciñal contra a instalación dunha empacadora de lixo:

■ *SITUACIÓN*: Este caso trata da longa loita de dous anos dos veciños da avenida de Guixar en Vigo para protestaren contra a instalación dunha empacadora de lixo. Esta mobilización veciñal, que comezou intentando ser dialogante, tivo que chegar á confrontación continua, sen que por iso se estudiaran ou satisfíxeran as súas demandas.

■ *PERÍODO PRINCIPAL DO CONFLICTO*: 1994-1995 (ata finais de outubro de 1995, data na que se pecha este traballo).

■ *ACTORES PRINCIPALIS*:

— *Actores institucionais*: Concello de Vigo.

— *Actores non institucionais*: Comisión de afectados pola empacadora.

1) *Exposición do caso*: A empacadora instalouse no casco urbano de Vigo, aínda que non puido entrar en funcionamento a causa de continuos ataques protagonizados polos propios veciños contrarios a ela. Por fin, o 11 de agosto de 1995, e ás 2:00 horas da madrugada, comezaron a realiza-la súa descarga 31 camións de lixo nunha operación defendida por unidades antidisturbios da Policía Nacional, que recibiron violentamente —con descarga de porras e insultos— ós veciños que en principio se presentaron con ánimo de protestar de forma pacífica. Esta actitude policial foi contestada con pedras, bengalas e foguetes guindadas dende as vivendas contra os camións. Á mañá do día seguinte do devandito enfrontamento (foi preciso pasa-la fase da violencia), o goberno municipal envioulle á Comisión de veciños unha proposta para participar na mesa de negociación.

As contraprestacións ofrecidas por parte do concello son:

a) mantense un prazo máximo de 30 meses para desmantela-la planta e cambiala de situación (non obstante, os veciños piden que este prazo se rebaixe a 7 meses);

b) medidas de protección como facer pasa-los camións de lixo pola zona comercial do porto e non pegados ás casas; reparación de pavimentos; taslados de lixo con colectores pechados; o devandito traslado á incineradora de lixo (que ten prevista a súa instalación en Cerceda, na provincia da Coruña) realizariase en tren e non en camións. A cambio diso, o concello esixe ‘paz social’ na zona.

Non obstante, as negociacións entre o concello de Vigo e a Comisión de afectados pola empacadora de Guixar rompéronse a principios de outubro de 1995, cando o alcalde do devandito concello se negou a concreta-lo prazo para o cambio da súa situación, que se pensaba instalar na parroquia de Soutelo (localidade pontevedresa de Salceda de Caselas) ata que os veciños protestaron. Tamén en Vigo volveron os enfrontamentos aínda que, a finais do mesmo mes e ano, a Comisión de afectados manifestaba interese por proseguir as negociacións.

2) *Custo de decisión*: Este é un caso no que os veciños só buscan un obxectivo fíxo —a retirada da empacadora— (a diferenza o do ‘Domus’, no que os veciños presentaban varias alternativas, ou do caso de Moaña, onde se barallaba a contraprestación dunha estrada de circunvalación), o que fai moi difícil a negociación. Non obstante, o custo político do goberno municipal non sería moi grande debido a que o grupo de veciños non ten forza, pero os seus actos chegan ós medios de comunicación e deterioran a imaxe dos decisores.

3) *Aproximación de avaliación*: Atopámonos cun caso bastante común, onde proxectos que inciden negativamente na calidade de vida dos veciños son trasladados ós barrios menos ricos da cidade. O feito lembra a sentenza do Tribunal de Estrasburgo contra España (decembro de

1994), alegando desprotexer-la vida privada dunha veciña a causa de verse prexudicada por unha depuradora dunha empresa de coiro instalada en 1988 en Lorca (Murcia): a prexudicada pola instalación, a escasa distancia da súa vivenda, obtivo unha indemnización porque se violou o artigo 8 do Convenio Europeo de Dereitos Humanos (“toda persoa ten dereito ó respecto da súa vida privada e familiar, do seu domicilio e da súa correspondencia”). Á hora de valorar-la contribución da estación depuradora ó benestar económico da cidade de Lorca, a sentenza considera necesario que esta riqueza sexa compatible co “gozo efectivo pola demandante do dereito ó respecto do seu domicilio e da súa vida privada e familiar”.

8. CONCLUSIONES

Nestes casos, expostos de forma resumida, cabería preguntarse se o feito de que os decisores públicos consigan os seus obxectivos é sinónimo de que a intervención pública foi un éxito: a toma de decisións nunha democracia baseada no único criterio da lexitimidade racional ou lexitimidade da maioría, en tanto que “é racional aquilo que é maioritariamente percibido como tal”⁴⁶, non debería ser suficiente para xustificar unha acción dos poderes públicos, porque iso pode dar carta branca para facer unha política finalista onde só se teñen en conta os resultados e importa menos a forma de obtelos. As políticas públicas deben excluí-los obxectivos como único criterio finalista. É preciso medir non só a eficiencia do resultado, senón tamén dos medios empregados e das súas sinerxías.

En resumo, a valoración da implementación dunha política pública non pode estimarse como fracaso ou como éxito tan só porque cumprira os obxectivos que inicialmente se fixaran: é preciso, tamén, medir non só o grao de eficacia obtida (consegui-los obxectivos propostos) senón tamén o de eficiencia (os logros han de darse co mínimo custo posible nos ámbitos medioambiental, social, económico e cultural), incorporando a este último concepto a avaliación das externalidades que puideran producirse, e o grao de perennidade que se conservara dos recursos afectados, cara ó seu gozo por futuras

xeracións dentro do marco do desenvolvemento sostible. A iso haille que engadir que os titulares do poder público lle ofrezan á poboación a participación nas decisións á que teñen dereito mantendo, en tódolos casos acordes coa legalidade establecida, unha porta aberta á negociación.

Pascale e Roure⁴⁷ sinalan os seguintes criterios para medi-lo éxito dunha negociación:

— “¿É o resultado mellor aquel que mostra Mellor Alternativa a un Acordo Negociado (MAAN)?

— ¿Mellorouse a relación?

— ¿Estamos ámbalas dúas partes satisfeitas?

— ¿É o resultado permanente e práctico?

— ¿Resolveuse o problema?

— ¿Creouse a base de futuros acordos?

— ¿Aprendímos algo?

— Alcanza-lo resultado, ¿tivo un baixo custo de tempo, enerxía e diñeiro?

— ¿É consistente con outros acordos?

— ¿Baséase o resultado en criterios obxectivos?

— ¿Satisfai o resultado os intereses de terceiras partes?”

En canto ó contido deste traballo, poderíanse extrae-las seguintes conclusións:

— A imposición de decisións sen negociación non só é antidemocrática, senón que destrúe a propia razón da existencia das políticas públicas.

— Requírense estruturas sociais capaces de facer fronte á descoordinación entre o gasto público e as políticas públicas: co factor de descentralización, as corporacións territoriais pasaron a xestionar-lo 35% do gasto público, pero o devandito gasto non se efectúa de acordo co concepto de perennidade dos recursos. Así mesmo, esta falta de coordinación entre políticas públicas débese á falta de harmonización entre os obxectivos públicos e privados.

— A planificación (ou mellor, ecoplanificación) nos proxectos de políticas públicas, precisa ter en conta os escenarios futuros e supera-lo crecemento de incerteza acerca de cáles van ser estes.

— Amparados pola permisividade de actuacións ‘flexibles’ e interesadas, os decisores fomentan un clientelismo ó seu redor, creando un temor real no cidadán que se enfronta ó poder establecido.

— As decisións políticas unidireccionais non só acaban coas políticas públicas, senón que tamén nos devolven ó concepto marxista do Estado, no que a clase ou clases dominantes someten, oprimen e explotan o pobo, recorrendo ó aparato da coacción e realizando complementariamente tarefas administrativas para o conxunto da sociedade; os dous elementos, como di Duverger⁴⁸, coexisten sempre e só a participación da sociedade nas decisións pode impedir que estas sexan unidireccionais. En todo caso, a participación nas eleccións non é suficiente e é preciso que tamén se dea un interese pola vida política pois, do contrario, chégase ós dous extremos: ou ben á apatía política ou ben á ilegalidade.

— O que non pode lexitimar sempre unha acción política é o feito de que a maioría non protesta e que só un grupo o fai, xa que a vida política se move precisamente polo interese e mobilización de grupos. As causas da falta de dinamización da sociedade nos ámbitos organizativos obedecen hoxe en día a diversas causas: dende a falta de sostemento da propia organización por falta de medios económicos, pasando pola falta de vontade das persoas a sometérense á disciplina de grupo e ó traballo en equipo, ata o desánimo porque non hai esperanza de conseguir vencerlo gap entre o existente e o desexado⁴⁹.

— A falta de información dos cidadáns pode influír en que apoiem proxectos que non sexan os axeitados, cun custo político favorable ó decisor, que non se corresponde cun alto custo social ou medioambiental do proxecto.

Coa democracia, tanto as tarefas interesadas como as realizadas polo chamado ben xeral atópanse lexitimadas polo voto popular: esta non pode se-la trampa na que queda pechado o pobo (en sentido xurídico, con dereitos e deberes, a diferenza de poboación, entendida esta tan só como concepto demográfico) durante unha lexislatura, posto que, aínda que a lexislación recolle diversas formas para facerlle abandonar-lo gober-

no ó partido ou coalición dominantes, a realidade é que se pasan por alto numerosas actitudes e estas teñen que ser gravísimas para que desestabilicen ó devandito goberno. Un exemplo desta trampa viuse no caso das probas nucleares francesas que Chirac decidiu realizar en Mururoa, a causa dos cales, o pobo insular non só se manifestou en contra, senón que obtivo un apoio xeneralizado na súa protesta doutros pobos e asociacións; sen embargo, os habitantes da illa votaran o goberno de Chirac quen se nega ó diálogo e á negociación, malia o alto custo político de decisión que xa se viu reflectido no apupo que lle dedicaron os eurodiputados no Parlamento europeo.

NOTAS

1. M. Duverger (1992): “Influencia de los sistemas electorales en la vida política”, en A. Batlle [ed.]: *Diez textos básicos de ciencia política*, p. 65. Barcelona: Ariel.
2. Estes termos, que aparecen en varias obras de Lasswell, son recollidos por M. Ramírez Jiménez (1972): *Supuestos actuales de la ciencia política*, pp. 70-71. Madrid: Tecnos.
3. G. Therborn (1980): “Empresas, mercados y Estados”, *Revista de Política Comparada*, N. 3. Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
4. A. de Tocqueville (1984): *La democracia en América*, Vol. II, p. 245. Madrid: Sarpe.
5. A. de Tocqueville (1984): *op. cit.*, p. 97.
6. S. del Rey Guanter (1991): *Los medios extrajudiciales de solución de conflictos de trabajo en la función pública*, p. 82. Madrid: MAP.
7. Expresión tomada de A. Torres del Moral (1991): *Estado de derecho y democracia de partidos*, p. 343. Madrid: Universidad Complutense.
8. E. García de Enterría; T.R. Fernández (1993): *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. II, p. 88. Madrid: Civitas.
9. A. Panebianco (1988): “La dimensión internacional de los procesos políticos”, en G. Pasquino [ed.]: *Manual de Ciencia Política*, p. 440. Madrid: Alianza.
10. M. Zetlin (1986): “The Art of Negotiating”. *Success!*, (xuñ., 1986), pp. 34-39, citado por J.L. Gibson, J.M. Ivancevich. J.H. Jr. Donnelly: *Las organizaciones. Comportamiento-Estructura-Pro-*

- ceso, p. 305. 7ª ed. Wilmington (Delaware): Addison-Wesley Iberoamericana.
11. D. Osborne; T. Gaebler (1994): *La reinención del Gobierno*, p. 457. Barcelona: Paidós.
 12. G. Latimer (1986): *State of the City Address*, citado por D. Osborne e T. Gaebler: *La reinención del Gobierno*, pp. 88-89. Barcelona: Paidós.
 13. O tema do corporativismo entra en 1979 a debate a partir dun artigo de Philippe Schmitter, onde o define como “un sistema de representación dos intereses no que as unidades constituíntes están organizadas nun número limitado de categorías singulares, obrigatorias, non competitivas, recoñecidas, agregadas ou creadas polo Estado e ás que se lles garantiu un monopolio” (Ph.C. Schmitter (1979): “Still the Centruy of Corporatism”, en Ph.C. Schmitter e G. Lehmbruch [ed.]: *Trends toward Corporatist Intermediation*, p. 13. London: Sage.
 14. G. Sartori (1982): *Elementos de teoría política*, p. 56. Madrid: Alianza.
 15. A. de Tocqueville (1984): *op. cit.*, pp. 95-96.
 16. E.S. Quade (1982): *Analysis for Public Decisions*. [Trad. cast.: *Análisis de formación de decisiones políticas*, p. 14. Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1989].
 17. G.P. Miller: *It's Your Business to Decide*. [Trad. cast.: *Cómo decidir mejor y más rápido*, p. 19. Bilbao: Deusto, 1986].
 18. J.L. Oller Ariño (1983): “El Estado como problema económico”, *Enciclopedia Práctica de Economía*, p. 174. Orbis.
 19. Cadro de deseño propio, baseado en: A. Panebianco (1986): “La dimensión internacional de los procesos políticos”, en G. Pasquino *et al.* [comp.]: *Manual de ciencia política*, pp. 441-447. Madrid: Alianza Universidad. [Orixinal en italiano: *Manuale di Scienza della Politica*, 1986]. Sobre o tema, este autor tamén cita a: E. Schattschneider (1935): *Politics, Pressures and the Tariff*. New York: Prentice-Hall; W. Lippmann (1955): *The Public Philosophy*. Boston: Little Brown; R. Dahl (1971): *Poliarchy*. [Trad. cast.: *La poliarquía*]. Madrid: Guadiana; Ch. Wright Mills (1956): *The Power Elite*. [Trad. cast.: *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica, 1973]; Th. Lowi (1964): “American Business, Public Policy, Case-Studies and Political Theory”, *World Politics*, 16.
 20. L.M. Jiménez Herrero (1982): *Iniciación a la economía ambiental*, p. 225. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA). (Economía y Medio Ambiente. Serie Monografías, N. 7).
 21. J. Ferrando Badía (1976): *Estudios de Ciencia Política*, p. 541. Madrid: Tecnos.
 22. D. Easton (1953): *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*, p. 132. New York.
 23. B. Leoni (1957): “Natura e Significato delle Decisioni Politiche”, *Il Politico*, XXII, pp. 3-26, citado por J. Ferrando Badía (1976): *Estudios de Ciencia Política*, pp. 541-542. Madrid: Tecnos
 24. Na liña da explicación que dá H. Mond sobre os sindicatos, citado en W.J. Reader (1973): *The First Quarter Century, 1926-1952. Imperial Chemical Industries: A History*, Vol. II, p. 66. Oxford: Oxford University Press.
 25. A. Leftwich (1986): *¿Qué es la Política?*, p. 173. México: Fondo de Cultura Económica.
 26. Utilizando a denominación de J.G. March e H.A. Simon (1958): *Organizations*, p. 130. Citado en A. Leftwich (1986): *¿Que es la Política?* México: Fondo de Cultura Económica.
 27. R.T. Pascale; J.B. Roure (1995): “Negociación: Proceso de resolución de problemas y de creación de valor”, en ICE: *Negociación y Arbitraje*, N. 737, p. 14. Madrid: Ministerio de Comercio y Turismo.
 28. R.T. Pascale; J.B. Roure (1995): *op. cit.*, p. 18.
 29. Neste mesmo sentido exprésase Sisson con respecto á negociación colectiva. K. Sisson (1990): *Los empresarios y la negociación colectiva. Un estudio internacional comparado*, p. 250. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
 30. W. Korpi (1978): “Shop-Floor Bargaining and Industrial Democracy: Unofficial Strikes in Sweden”, *Industrial Democracy; International Wieuws, Coventry, SSRC Industrial Relations Research Unit*, pp. 265-282. University of Warwick.
 31. Por exemplo, acordo entre Telefónica e Canal+ para desenvolve-la televisión por cable.
 32. I. Meny, J.C. Thoenig (1989): *Politiques Publiques*. [Trad. cast.: *Las Políticas Públicas*, p. 116. Barcelona: Ariel, 1992].

33. *Études hors Série sur la Gestion Publique 1994, N. 3. La Gestion des Performances dans l'Administration: Mesure des Performances et Gestion Axée sur les Résultats*, pp. 96-99. Paris: OCDE.
34. Ch. E. Lindblom (1991): *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, p. 57. Madrid: MAP.
35. Análogo razoamento á crítica de C. Grémion sobre os sistemas de toma de decisións: C. Grémion, en M. Crozier: *Où va l'Administration Française?* Paris: Les Éditions d'Organisation, 1974. Tamén citado en C. Parames Montenegro (1988): *Introducción al management, un nuevo enfoque de la Administración Pública*, p. 520, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. (Colección Manuales), que fai, así mesmo, referencia a V.M. González Haba (1975): "La administración francesa y la prensa", *Documentación Administrativa*, N. 165, (mai.-xuñ., 1975), p. 91. Madrid.
36. M. Albadalejo (1970): *Derecho Civil. I. Introducción y parte general*, p. 290. Barcelona: Bosch.
37. C. Offe (1992): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, pp. 179-180. Madrid: Sistema.
38. J. Fishkin (1995): *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona: Ariel.
39. E. Mandel: "Economía y Filosofía Política del Socialismo", *El Socialismo del Futuro. Revista de Debate Político*, p. 56. Fundación Sistema.
40. J. Borja (1977): *¿Qué son las asociaciones de vecinos?*, pp. 32-34. Barcelona: La Gaya Ciencia.
41. S.D. Labourdete (1984): *El Poder. Hacia una teoría sistemática*, p. 107. Bos Aires: Belgrano.
42. J. Borja (1977): *op. cit.*, p. 30.
43. Neste sentido exprésase F. Vallespín Oña (1985): *Nuevas teorías del contrato social: John Rawls, Robert Nozick, James Buchanan*, p. 201. Madrid: Alianza Universidad.
44. R. Kirwan (1994): "Note de Référence sur les Indicateurs Urbains", *Réseau Européen de Villes pour la Maitrise de l'Energie et de l'Environnement*, pp. 20-2. Rennes.
45. M. Pérez Rúa (1991): *Moaña*. Vigo: Ir Indo.
46. M. Pastor [comp.] (1989): *Ciencia Política*, p. 13. Madrid: McGraw-Hill.
47. R.T. Pascale, J.B. Roure (1995): *op. cit.*, p. 15.
48. M. Duverger: *Introduction à la Politique*, p. 15.
49. M. Ramírez Jiménez (1972): *Supuestos actuales de la Ciencia Política*, p. 213. Madrid: Tecnos.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. (1978): *Indicateurs d'Environnement Urbain*. Paris: OCDE.
- AA. VV. (1991): *Documentación Administrativa, 224-225 octubre 1990-marzo 1991. Políticas Públicas y organización administrativa*. Madrid: Instituto de Administración Pública.
- AGUILAR, M.J.; ANDER-EGG, E. (1992): *Evaluación de servicios y programas sociales*. Madrid: Siglo XXI
- ALBADALEJO, M. (1970): *Derecho Civil. I. Introducción y parte general*. Barcelona: Bosch.
- BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- BATLLE, A. [ed.] (1992): *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.
- BECKERMAN, W. E OUTROS (1973): *Problemas de economía del medio ambiente*. OCDE. Madrid: Instituto de Desarrollo Económico. Escuela Nacional de Administración Pública.
- BORJA, J. (1977): *¿Qué son las asociaciones de vecinos?* Barcelona: La Gaya Ciencia.
- BURDEAU, G. (1964): *Método de la Ciencia Política*. Bos Aires: Depalma.
- CASTORIADIS, C.; COHN-BENDIT, D. (1981): *De l'Ecologie à l'Autonomie*. Paris: Seuil.
- CELIS, J.B. DE (1963): *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*. Madrid: Tecnos.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1989): *Nuestro futuro común*. Madrid: Alianza.
- CORONA RAMÓN, J.F.; MENDUIÑA SAGRADO, A. (1987): *Una introducción a la teoría de la decisión pública ('Public Choice')*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- COTARELO, R. (1990): *Del estado del bienestar al estado del malestar. (La crisis del estado social y el problema de legitimidad)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

- DAHL, R. (1974): *La poliarquía. Del autoritarismo a la democracia*. Madrid: Guadiana de Publicaciones.
- DUVERGER, M.: Introduction à la Politique.
- EASTON, D. (1953): *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York.
- EASTON, D. [comp.] (1967): *Enfoques sobre Teoría Política*. Bos Aires: Amorrortu.
- ESPAÑA [Lei da reforma do réxime urbanístico e valoracións do solo]. Lei 8/1990, de 25 de xullo, sobre Reforma do réxime urbanístico e valoracións do solo.
- ESPAÑA [Real Decreto Lexislativo que aproba o texto refundido da lei sobre o réxime do solo e ordenación urbana]. Real Decreto Lexislativo 1/1992, de 26 de xuño, polo que se aproba o texto refundido da lei sobre o réxime do solo e ordenación urbana.
- ESTEBAN ALONSO, A. DE; ALVIRA MARTÍN, F. [coord.]: *Sociología y medio ambiente*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (CEOTMA). (Serie Monografías, 12).
- FERRANDO BADÍA, J. (1976): *Estudios de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- FISHKIN, J. (1995): *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona: Ariel.
- FOLCH I GUILLÈN, R. (1977): *Sobre ecologismo y ecología aplicada*. Barcelona: Ketres.
- FRIEDMAN, J. (1991): *Planificación en el ámbito público*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- GALICIA [Lei de adaptación da do solo a Galicia] Lei 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación da do solo a Galicia.
- GARCÍA AÑÓN, M. (1988): "Algunos aspectos económicos y jurídicos de la política medioambiental", *Dársena*, N. 0. A Coruña: Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- GARCÍA AÑÓN, M. (1992): *Políticas públicas do medio ambiente e calidade de vida*. Santiago de Compostela: Fundación Universitaria de Cultura Coordinadas.
- GARCÍA AÑÓN, M. (1992): "Política de medio ambiente. Instrumentos políticos e económicos para unha política integradora en materia medioambiental", *Revista Galega de Economía*, Vol. 1, N. 1.
- GARCÍA AÑÓN, M. (1993): "Una enfermedad del urbanismo actual: Violencia y marginalidad social. Estrategias para una política urbanística", *I Congreso Iberoamericano de Ciencia Política*. Santiago de Chile.
- GARCÍA AÑÓN, M. (1993): "Decisión política para la implantación del principio utilizador pagador en el marco del desarrollo sostenible", en: *Perspectiva Social 33*. Barcelona: Institut Catòlic d'Estudis Socials de Barcelona (ICSB).
- GARCÍA AÑÓN, M. (1993): "Contradicciones entre los nuevos paradigmas y la voluntad política para resolver problemas actuales", *Sociedades en la Encrucijada*. Santiago de Compostela: Universidade.
- GARCÍA AÑÓN, M. (1993): "Toma de decisión política sobre proxectos con incidencia no medio ambiente. Avaluación de programas públicos: Referencia ó municipio de Cerceda", *Revista Galega de Economía*, Vol. 2, N. 2. Santiago de Compostela.
- GARCÍA AÑÓN, M. (1994): "Decisiones e implementación de políticas públicas en referencia a proxectos con incidencia no medio ambiente. Estudio de caso: Concentración parcelaria en Xinzo de Limia", *Revista Galega de Economía*, Vol. 3, N. 1. Santiago de Compostela: Universidade.
- GARCÍA AÑÓN, M. (1995): "The Urban Degradation as an Synthetic Indicator in the Evaluation of the Implementation of the Public Urban Policies. Case Study in Spain", *Indicators for Urban Policies*. Rennes.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T.R. (1993): *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.
- GAUDIN, J.P. (1993): *Les Nouvelles Politiques Urbaines*. Paris: Presses Universitaires de France.
- GIANNINI, M.S. (1991): *El poder público. Estados y administraciones públicas*. Madrid: Civitas.
- GIBSON, J.L.; IVANCEVICH, J.M.; DONNELLY, J.H.JR. (1994): *Las organizaciones. Comportamiento-Estructura-Proceso*. 7ª ed. Wilmington (Delaware): Addison-Wesley Iberoamericana.
- GISCARD D'ESTAING, A. (1991): *La Gestion Publique*. Paris: Presses Universitaires de France.
- GONZÁLEZ HABA, V.M. (1975): "La administración francesa y la prensa" *Documentación Administrativa*, N. 165, (mai.-xuñ., 1975).

- GREFFE, X. (1994): *Économie des Politiques Publiques*. Paris: Dalloz.
- GRÉMION, C. en Crozier, M. (1974): *Où va l'Administration Française*. Paris: Les Editions d'Organisation.
- HARBERGER, A.C. (1973): *Evaluación de proyectos*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Información Comercial Española (ICE) (1995): *Negociación y arbitraje*, N. 737. Revista de Economía. Madrid: Ministerio de Comercio y Turismo.
- JIMÉNEZ HERRERO, L.M. [coord.] ET AL. (1982): *Economía y medio ambiente*. Madrid: Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. (Serie Monografías, 7).
- KIRWAN, R. (1994): "Note de Référence sur les Indicateurs Urbains", *Réseau Européen de Villes pour la Maitrise de l'Energie et de l'Environnement*. Rennes.
- KOPRI, W. (1978): "Shop-Floor Bargaining and Industrial Democracy: Unofficial Strikes in Sweden", *Industrial Democracy: International Wieuws, Coventry, SSRC Industrial Relations Research Unit, University of Warwick*.
- LABOURDETE, S.D. (1984): *El Poder. Hacia una teoría sistemática*. Bos Aires: Belgrano.
- LEFTWICH, A. (1986): *¿Qué es la Política?* México: Fondo de Cultura Económica.
- LEROY, J.P. (1992): "Modelo de Desenvolvimento: Mudança Real ou Adaptação", *Proposta*, N. 53, (mai., 1992).
- LINDBLOM, Ch.E. (1991): *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- LOWI, Th. (1964): "American Business, Public Choice, Case-Studies and Political Theory", *World Politics*, 16.
- LUKES, S. (1985): *El Poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI.
- MANDEL, E.: "Economía y Filosofía Política del Socialismo", en *El Socialismo del Futuro. Revista de Debate Político*. Fundación Sistema.
- MARTÍN MATEO, R. (1994): *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*. Madrid: Trivium.
- MENY, I.; THOENIG, J.C. (1992): *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel. [Orix. francés: *Politiques Publiques*. 1989].
- MILLER, G.P. (1986): *Cómo decidir mejor y más rápido*. Bilbao: Deusto. [Orix. inglés: *It's Your Business to Decide*].
- MONNIER, E. (1992): *Évaluation de l'Action des Pouvoirs Publics*. Paris: Economica.
- MULLER, P. (1994): *Les Politiques Publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- OCDE (1994): *PUMA Gestion Publique. Études hors Série 1994 N. 3. La Gestion des Performances dans l'Administration: Mesure des Performances et Gestion Axée sur les Résultats*. Paris: OCDE.
- OFFE, C. (1992): *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.
- OLLER ARIÑO, J.L. (1983): "El Estado como problema económico", *Enciclopedia Práctica de Economía*. Orbis.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1994): *La reinención del gobierno*. Barcelona: Paidós.
- PARAMES MONTENEGRO, C. (1988): *Introducción al management. Un nuevo enfoque de la administración pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. (Colección Manuales).
- PASQUINO, G. [comp.] ET AL. (1988): *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza. (Serie Universidad Textos).
- PASTOR, M. [comp.] (1989): *Ciencia Política*. Madrid: McGraw Hill.
- PEARCE, D.W. (1973): *Análisis coste-beneficio*. Barcelona: Vicens-Vives.
- PEARCE, D.W.; MAKANDYA, A. (1989): *L'Évaluation Monétaire des Avantages des Politiques de l'Environnement*. Paris: OCDE.
- PÉREZ RÚA, M. (1991): *Moaña*. Vigo: Ir Indo.
- QUADE, E.S. (1989): *Análisis de formación de decisiones políticas*. Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. [Orix. inglés: *Analysis for Public Decisions*. 1992].
- RAMÍREZ JIMÉNEZ, M. (1972): *Supuestos actuales de la Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.
- READER, W.J. (1973): *The First Quarter Century, 1926-1952. Imperial Chemical Industries: A History*, Vol. II. Oxford: Oxford University Press.
- Revista Política Comparada*, N. 3, (inverno, 1980-1981). Universidad Internacional Menéndez Pelayo.
- REY GUANTER, S. DEL (1991): *Los medios extrajudiciales de solución de conflictos de trabajo en la función pública*. Madrid: MAP.
- SÁ, L. (1986): *Introdução à Teoria do Estado*. Lisboa: Caminho, SARL.

- SÁNCHEZ AGESTA, L. (1979): *Principios de Teoría Política*. Madrid: Editora Nacional.
- SANTO, V.M.; VERRIER, P.E. (1993): *Le Management Public*. Paris: Presses Universitaires de France.
- SARTORI, G. (1992): *Elementos de Teoría Política*. Madrid: Alianza.
- SCHMITTER, PH.C. (1979): "Still the Century of Corporatism", en Ph.C. Schmitter, G. Lehbruch [dir.]: *Trends Toward Corporatist Intermediation*. London: Sage.
- SISSON, K. (1990): *Los empresarios y la negociación colectiva. Un estudio internacional comprado*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- SUBIRATS HUMET, J. (1992): *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- SUBIRATS HUMET, J. (1992): "Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España", *Cuadernos y Debates*, 38. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- TOCQUEVILLE, A. DE (1984): *La democracia en América*. Madrid: Sarpe.
- TORRES DEL MORAL, A. (1991): *Estado de derecho y democracia de partidos*. Madrid: Universidad Complutense.
- VALLESPÍN OÑA, F. (1985): *Nuevas teorías del contrato social: John Rawls, Robert Nozick, James Buchanan*. Madrid: Alianza.
- WILDAVSKY, A. (1980): "La Economía Política de la eficacia: Análisis coste-beneficio, análisis de sistemas y p resupuestos por programa", en Mishan et al.: *Lecturas sobre análisis coste-beneficio*. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales.
- WRIGHT MILLS, CH. (1973): *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica. [Orix. inglés: *The Power Elite*. 1956].
- WRIGHT MILLS, CH.; FOUCAULT, M.; POLLAK, M. ET AL. (1986): *Materiales de Sociología crítica*. Madrid: La Piqueta.